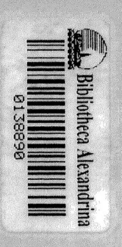
موسوعة حقوق الإنسان

الحريات العـــامة

المنع من السفر

د. نعيم عطية

أستاذ القـانون العام والحريات العامة
نائب رئيس مجلس الدولة السابق
المحامى بالنقض والإدارية العليـا



توزيـع

دار النهضة العربية
٣٢ شارع عبد الخالق ثروت

موسوعة حقوق الإنسان

الحريات العــــامة

المنع من السفر

د. نعيم عطية

أستاذ القـانون العام والحريات العامة
نائب رئيس مجلس الدولة السابق
المحامي بالنقض والإدارية العليـا

توزيــع

دار النهضة العربية
٣٢ شارع عبد الخالق ثروت

إهداء

إلى الأســـتاذ الدكتـــور سليمان الطماوى
لفضله الكبير على دراسات القانون الإدارى

ن.ع

تمهيد

فى مقدمة الحريات العامة ، بل وأولى هذه الحريات جميعا « حرية البدن » أو « حرية الفرد فى بدنه » • وهى مكنة اختيار له فى ممارسة طاقاته البدنيـة من سكون وحركة ، فللفرد أن يستقر فى مكان فتتجلى بذلك على الأخص حرية أساسية هى « حرمة المسكن » • أو يتحرك متنقلا من مكان الى مكان ، قريبا كان هذا المكان أو بعيدا ، فتتجلى بذلك « حرية التنقل »(١) وقد يكون هذا التنقل داخل الدولة ، أو قد يتخذ صورة الخروج من إقليمها الى خارج حدودها ، كما قد يتخذ على العكس من ذلك صورة الدخول عبر حدودها الى إقليمها ، وذلك عندما يتنقل المواطن عائدا الى بلاده ، أو عندما يأتى الأجنبى الى البلاد لاجئا سياسيا أو ليقيم بها إقامة عابرة أو مؤقتة أو طويلة الأمد ، فتبدو الحاجة الى « تنظيم قانونى لإقامة الأجانب وإبعادهم » وهكذا تتنوع صور حق الفرد فى التنقل ، مع بقائه امتداد لحقه فى حرية البدن التى يطلق عليها فى بعض الأحيان « حرية أساسية » وفى بعض الأحيان « حرية شخصية » وإن كان هذا أو ذاك لا يعدو أن يكون من قبيل إطلاق العام على الخاص ، فإن الحريات العامة كافة فى نظرنا هى « حريات أساسية » وهى أيضا « حريات شخصية » باعتبار أنها حريات لأشخاص بغيرها لا تقوم لحياتهم فى الكيان الاجتماعى قائمة ، أو على الأقل لا تتجلى حياتهم فى هذا الكيان حياة إنسانية ، وهى حياة قوامها الكرامة وتحمل المسئولية •

وقد عنيت محكمة القضاء الإدارى منذ أحكامها الأولى بأن تبرز أن حق التنقل فرع من الحرية الشخصية ، فلا يجوز تقييده إلا فى الحدود التى رسمها القانون • فقضت فى الدعوى رقم ٣٥٥١ لسنة ٧ق بجلسة ١٩٥٤/١٢/٢٨ بأن « الحرية الشخصية حق مقرر للفرد لا يجوز الحد منه أو انتقاصه إلا لمصلحة عامة فى حدود القوانين واللوائح المنظمة لهذا الحق • ولما كان حق التنقل هو فرع من الحرية الشخصية فإنه لا يجوز على مقتضى ما تقدم مصادرته دون مسوغ وتقييده دون مبرر ، وعلى

---

(١) جاء فى المادة ١٣ فقرة أولى من وثيقة الإعلان العالمى لحقوق الإنسـان أن لكل فرد حرية التنقل واختيار محل إقامته داخل الدولة •

خلاف ما ورد فى القوانين واللوائح ، وإلا كان ذلك مخالفة للقانون وإساءة لاستعمال السلطة مما يجيز الطعن فيما يصدر من قرارات فى هذا الشأن أمام هذه المحكمة فتبسط رقابتها وتتسلط عليه بولايتها » . كما قضت محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ١٤٧٤ لسنة ٥ق بجلسة ١٩٥٣/١/١٢ بأن « حق التنقل وهو فرع من الحرية الشخصية للفرد لا يجوز مصادرته بغير علة ولامناهضته دون مسوغ أو تقييده بلا مقتض »(٢) .

ولا تلبث أيضا « حرية البدن » أن تكون مكنة اقتضاء فيكون للفرد أن يلزم الدولة ممثلة فى سلطاتها العامة بأن تمتنع عن التعرض له فى حركاته البدنية وسكناته ، فتتجلى بذلك على الأخص مكنة الفرد فى أن يطالب الدولة بعدم المساس ببدنه باستيقاف أو احتجاز أو قبض أو حظر تجول أو تحديد إقامة أو حبس أو اعتقال أو تفتيش أو استجواب أو أى إجراء آخر من إجراءات التحقيق أو المحاكمة أو العقاب ، إلا فى الحدود التى يقررها الدستور والقانون .

ويطول الحديث عن حرية البدن ، ونقف على هذه الصفحات عند تطبيق من تطبيقاتها الحيوية ، وهى حرية التنقل وعلى الأخص حرية التنقل عبر الحدود فنتحدث على هذه الصفحات عن حق المواطن فى السفر الى الخارج ومغادرة البلاد . واستكمالا للصورة نتطرق الى ما يمكن أن نسميه الوجه الآخر للعملة ، فنتساءل عما إذا كان يجوز إبعاد مصرى عن البلاد ، ونمضى فنواجه ما تستتبعه الإجابة على هذا السؤال من تفريعات على جانب كبير من الأهمية فى مجال النظرية العامة للحقوق والحريات .

وفى هذا المقام ، تنص المادة ٢/١٢ من الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية التى وافقت عليها الجمعية العمومية للأمم المتحدة فى ١٦ من ديسمبر ١٩٦٦ على أن لكل فرد حرية مغادرة أى قطر بما فى ذلك بلاده ، وقد صدقت مصر على هذه الإتفاقية فى ١٩٦٦/٢/١٦ .

وقد مضت هذه الحرية الأساسية تكتسب فى الحياة المعاصرة أبعادا

---

(٢) واستطردت محكمة القضاء الإدارى فى حكمها الى أن « المدعى وقد سبق أن صرح له بالسفر خارج القطر لأعماله التجارية مرتين ولاخطر من مغادرته البلاد على أمن الدولة وسلامتها ، وقد وافقت إدارة الأمن العام على التصريح له بتجديد جواز سفره طبقا للبيان الذى أدلى به النائب عن الحكومة . لهذا فما كان هناك مبرر لتقييد حريته الشخصية والامتناع عن تسليمه جوازه . ومن ثم تكون الدعوى على أساس سليم من القانون متعينا الحكم بطلبات المدعى فيها » .

جديدة ويعزى ذلك على الأخص الى التطور الحديث فى التنقل والاتصال والى النمو المذهل فى معاملات التجارة الدولية ، والاستثمارات والسياحة ، ونشر ثمار التكنولوجيا ، والهجرات المشروعة ، واختيار الأحرار من أصحاب الرأى المعارض منابر خارج بلادهم لمواصلة الدعوة لمعتقداتهم ومسلماتهم فضلا عن التوسع المطرد فى تبادل الخبرات والتفاهم بين أعضاء الأسرة الدولية مما استدعى مزيدا من الحاجة الى السماح بالدخول والخروج عبر حدود الدول ، وهو ما يستتبع أيضا مزيدا من التيقظ من جانب السلطات الأمنية فى كل دولة حفاظا على النظام العام فيها ٠

الفصل الأول

حرية السفر الى خارج البلاد كحق دستورى :

المبحث الأول : حرية السفر الى الخارج كامتداد للحرية الشخصية :

تعتبر حرية السفر الى خارج البلاد امتدادا « لحرية البدن » المسماة « بالحرية الشخصية » المقررة بالمادة ٤١ من دستور ١٩٧١ ٠ ولهذا كانت حرية السفر الى الخارج حقا من الحقوق الدستورية للأفراد ٠ وقد اطردت أحكام المحكمة الإدارية العليا ، وعلى الأخص فى ظل دستور عام ١٩٧١ الحالى(٣) على أن حرية التنقل من مكان الى آخر ومن جهة الى أخرى ، والسفر الى خارج البلاد ، هو مبدأ أصيل للفرد ، وحق دستورى مقرر لا يجوز المساس به دون مسوغ ، ولا الحد منه بغير مقتضى ، ولا تقييده إلا لصالح المجتمع وحمايته والحفاظ على سمعته وكرامته وبالقدر الضرورى لذلك »(٤) ٠

---

(٣) راجع أحكام المحكمة الإدارية العليا فى الطعون ٢٧٩ لسنة ٢٧ق و٢٨٢٨ لسنة ٢٧ق و١٤٨٣ لسنة ٢٦ق بجلسات ١٩٨٢/١١/٢٧ و ١٩٨٣/٤/٢ و ١٩٨٤/٤/١٤ ٠

(٤) ولهذا فإننا لا نعتبر أن العبارات التى استعملتها المحكمة الإدارية العليا فى حكمها الصادر فى الطعن رقم ١٦٨ لسنة ٩ق بجلسة ١٩٦٥/٥/٨ للتعبير عن حق الأفراد فى السفر الى الخارج صحيحة إذ قررت فيها المحكمة « انه ولئن كانت حرية التنقل من الحقوق التى كفلها الدستور إلا أن نطاق هذه الحرية يتحدد بالمجال الإقليمى للدولة ٠ أما حرية سفر المواطنين الى خارج الجمهورية » فيخرج عن دائرة الحقوق =

المبحث الثانى : مفاد اعتبار حرية السفر الى الخارج حقا دستوريا :

ومفاد اعتبار الحرية حقا دستوريا انه لا يجوز للدولة أن تأبى هذه الحرية على الأفراد ؛ (أ) فلا يجوز أن يصدر تشريع يلغى هذه الحرية صراحة او ينتقص منها انتقاصا جذريا ، فهذا التشريع سوف يعتبر غير دستورى . ويمكن الدفع بعدم دستوريته ، واللجوء الى المحكمة الدستورية العليا بطلب إلغائه . (ب) ولا يجوز للسلطة التنفيذية ممثلة على الأخص فى وزارة الداخلية أن تمنع سفر المواطنين الى الخارج منعا مطلقا ، او تضع شروطا للسماح بالسفر ترقى الى مستوى العراقيل غير المبررة واقعا وقانونا .

المبحث الثالث : القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ والمادة ٤١ من الدستور :

استصدر احد البنوك على احد المواطنين من المتعاملين معه من المحكمة الابتدائية أمرا وقتيا يمنعه من السفر الى الخارج حتى يمكن تنفيذ الأحكام الصادرة ضده فى بعض الدعاوى المدنية والجنائية ، وعندما انتهى الأمر الى محكمة النقض بالطعن المقيد برقم ٢٣٦١ لسنة ٥٥ق قضت (الدائرة المدنية والتجارية والأحوال الشخصية) بجلسة ١٩٨٨/١١/١٥ بأنه « من المقرر بنص الفقرة الأولى من المادة ٤١ من الدستور أن : الحرية الشخصية حق طبيعى وهى مصونة لا تمس . وفيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأى قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع ، ويصدر هذا الأمر من القاضى المختص أو النيابة العامة وذلك وفقا لأحكام القانون » . ولما كان مؤدى هذا النص فى ضوء سائر نصوص الدستور المنظمة للحقوق والحريات العامة وضماناتها أن أوامر القبض على الأشخاص أو تفتيشهم أو حبسهم أو منعهم من التنقل أو السفر أو تقييد حريتهم بأى قيد دون ذلك هى إجراءات جنائية تمس الحرية الشخصية ، التى لا يجوز تنظيمها إلا بقانون صادر من السلطة التشريعية وليس من سلطة أخرى بناء على تفويض ولا بأداة أدنى

= التى كفلها الدستور » (راجع هذا الحكم منشورا « بالموسوعة الإدارية الحديثة » للأستاذين نعيم عطية وحسن الفكهانى ــ جزء ١٣ ص٤٠٧) وما كانت المحكمة بحاجة الى إفراد مثل هذا السند للتوصل الى ما حكمت به . ومن المعتقد ايضا ولذات الاعتبار خطأ ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا فى حكمها الصادر فى الطعن رقم ٣٢٦ لسنة ٣٣ق فى ١٩٨٧/٥/١٩ من أن المادة ٤١ من الدستور تتعلق فحسب بحرية الإقامة والتنقل فى الداخل ، ذلك أن هذا بحسب اعتقاد المحكمة هو مقتضى إقليمية الدستور المصرى .

مرتبة من القــانون حتى لا تطلق السلطة التنفيذية يدها فيما قيد الدستور سلطتها فيــه وأن إصــدار الأمــر بأى إجــراء من تلك الإجراءات فى غير حالة التلبس ، لا يجوز إلا من القاضى المختص أو النيابة العامة ، ووفقا لقانون ينظم القواعد الشكلية والموضوعية لإصدار هذا الأمر فى ضوء الضوابط التى وضع الدستور أصولها وكان أى نص مخالف لهذه الأصول يعتبر منسوخا حتما بقوة الدســتور نفســه باعتباره القــانون الوضعى الأسمى ، لما كان ذلك ، وكان الأمر موضوع الدعوى فيما جرى به من منع الطاعن من السفر لم يصدر وفقا لأحكام قانون ينظم قواعــد إصداره فإنه يكون قائما على غير أساس ، إذ خالف الحكم المطعون فيــه هذا النظر فإنه يكون قد خالف القانون بما يوجب نقضه لهذا السبب » ·

ولما كان موضوع الطعن صالحا للفصل فيه ، فقد حكمت المحكمة بإلغاء الحكم المستأنف وإلغاء الأمر المتظلم منــه(٥) ·

وقد جاء هذا الحكم مفعما بالتعطش الى حماية الحرية الشخصية للمواطنين ، إلا أنه إزاء قيام القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ فى شأن جوازات السفر ، فإنه يتعين على المحاكم وعلى سائر الجهات القضائية والإدارية أن تطبقه · ولا يجوز لها أن تمتنع عن ذلك بمقولة إن هذا القانون أضحى مخالفا لصريح المادة ٤١ من دستور ١٩٧١ ـ ذلك أنه طبقا لقانون المحكمة العليــا رقم ٨١ لســنة ١٩٦٩ ومن بعــده قانون المحكمة الدســتورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ اختصت دون غيرها المحكمة العليا ومن بعدها المحكمة الدستورية العليا بالرقابة القضــائية على دســـتورية القوانين واللوائح · والى أن يقضى من المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ فإنه يظل يعمل به دون المادة ٤١ من الدستور الحــالى ، ولاتملك المحاكم الامتناع عن تطبيقه بحجة مخالفته للدستور ، ذلك أن « رقابة دستورية القوانين » التى أخذ بها المشرع المصرى اعتبارا من القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ ليست « رقابة الامتناع » التى تملكها المحاكم جميعا بل هى « رقابة الإلغــاء » التى تملكها المحكمة العليــا ثم المحكمة الدستورية العليا من بعدها دون غيرها من المحــاكم ، ولا حتى محكمة النقض(٦) ·

---

(٥) هذا الحكم لازال غير منشور بعد · وقد صدر برياسة المستشار يحيى الرفاعى نائب رئيس محكمة النقض وعضوية السادة المستشارين محمود شوقى نائب رئيس المحكمة ، وأحمد مكى ، ومحمد وليد الجارحى ، وأحمد الحديدى ·

(٦) فإذا تراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص فى قانون أو لائحة لازم للفصل فى النزاع أوقفت =

الفصل الثانى

تنظيم حرية السفر الى الخارج

لما كانت الحرية الشخصية ـ حتى على ما ورد عليه نصها فى المادة ٤١ من الدستور الحالى ـ ليست حقا مطلقا لا ترد عليه القيود ، إذ أن الفرد فى المجتمع ـ على حد قول المحكمة الدستورية العليا فى حكمها الصادر فى الدعوى رقم ١ لسنة ٥ ق بجلسة ١٩٧٤/٦/٢٩ وحكمها الصادر فى الدعوى رقم ١٣ لسنة ٥ق بجلسة ١٩٧٥/١/١٨ ـ لا يعرف هذه الحرية المطلقة ، فالحرية الشخصية مهما احاطها المشرع الدستورى بسياج من القداسة فى صدر المادة ٤١ إلا انها لا تتأبى على القيود والحدود إذا اقتضت مصلحة المجتمع فرض هذه القيود والحدود ـ لما كان ذلك فإن للدولة ممثلة فى سلطتها التشريعية ان تصدر التشريعات اللازمة والمناسبة لتنظيم ممارسة حرية السفر الى الخارج كما يجوز للدولة ممثلة فى سلطتها التنفيذية ، أن تخضع ممارسة هذه الحرية « لنظام الترخيص » وهو نظام تتخذ فيه السلطة العامة موقف « التدخل الوقائى » فى ممارسة الحرية المعترف بها لمنع إخلال تلك الممارسة بالنظام العام ومصالح البلاد على هدى من صلاحيات « الضبط » باستلزام الرجوع إليها قبل ممارسة الحرية المقررة واستمرار رقابتها لها وسحب الترخيص إذا استدعى سبب من أسباب ذلك(٧) ٠

= الدعوى وأحالت الأوراق بغير رسوم الى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى المسألة الدستورية ، وإذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام احدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة ورأت المحكمة او الهيئة أن الدفع جدى أجلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعادا لا يجاوز ثلاثة أشهر ليرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا ، فإذا لم ترفع الدعوى فى الميعاد اعتبر الدفع كأن لم يكن ٠ (المادة ٢٩ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون المحكمة الدستورية العليا) ٠

ولذلك كان محل نظر ما ذهبت إليه محكمة النقض فى حكمها الصادر فى الطعن رقم ٢٣٦١ لسنة ٥٥ق بجلسة ١٩٨٨/١١/١٥ من تجاهل للقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ بمقولة إن ما نصت عليه المادة ٤١ من الدستور إنما هو صالح بذاته للأعمال من يوم العمل بالدستور دون حاجة الى سن تشريع آخر فى هذا الخصوص ٠

(٧) راجع رسالتنا لنيل الدكتوراه بعنوان « مساهمة فى دراسة النظرية العامة للحريات الفردية » ـ الطبعة الثانية ١٩٦٥ ـ ص٢١٧ وما بعدها ٠

وعلى ذلك ، فإنه وإن كانت حرية التنقل من مكان الى آخر والسفر خارج البلاد هى إحدى الحريات التى كفلها الدستور المصرى ، سواء فى ذلك دستور ١٩٢٣ ، أو الدستور المؤقت الصادر بالإعلان الدستورى فى ديسمبر ١٩٥٢ أو دستور يونيه ١٩٥٦ أو دستور ١٩٦٤ المؤقت أو الدستور الدائم لعـام ١٩٧١ وهو الدستور الحالى ، إلا أن كفالة هذه الدساتير للحريات ليس معناه إطلاقها للأفراد بل إن هذه الدساتير بذاتهـا تجعل ممارسة هذه الحريات خاضعة للتنظيم بقوانين تصدرها الدولة تبين فيها حدود هذه الحرية وكيفية ممارستها ، وتدخل الدولة بالتنظيم التشريعى واللائحى لحرية الأفراد فى التنقل والسفر خارج البلاد اقتضته ضرورة المحافظـة على الأمن العـام وعلى سـلامة الدولة فى الداخل والخـارج وحماية الاقتصاد القومى ، وهو أمر لا يخل بمبدأ الحرية فى ذاته وإن كان يبين حدودها حتى لا يضر إطلاقها بصالح الجماعة(٨) ٠ ومن ثم فإنه إعمالا لسيادة الدولة على إقليمها وعلى رعاياها يكون لها فى حالات الضرورة ولأمور تستوجب ذلك وضع قيود على حرية الأفراد فى التنقل ، ولها أن تمنعهم من مغادرة إقليمها خروجا عن الأصل الذى يقرن حقهم فى أن يقيموا حيثما يشاؤون وهو فرع من « الحرية العامة » ، وعلى وجـه التحديد « الحرية الشخصية » ، والتى لا يجوز المساس بها إلا لصالح المجتمع وحماية له وبالقدر الضرورى لذلك وهذا الذى تقضى به مبادىء القانون الدولى العام يجد له سنده أيضا فى التشريعات الوضعية المنظمة لسفر الأفراد الى الخارج(٩) ٠ ومن ثم عدم السماح بذلك كلما وجدت الدولة فى سفرهم للخارج أو وجودهم فى بلاد أجنبية ما يمس الأمن العـام أو يسىء الى سمعتها أو كرامتها أو يفسد علاقتها بالدول الأخرى(١٠) ، ولعل جسامة هذه الاعتبارات هو ما يجعل صلاحيات الدولة فى هذا المقام على قدر من الاتسـاع ، ولكنه لا يجوز أن تكون صلاحيات الدولة فى هذا المقام على أى حال « مطلقة »(١١) ٠

---

(٨) حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ١٧٤ لسنة ١٣ق بجلسة ١٩٥٩/١١/٢٤ ٠

(٩) حكم محكمة القضـاء الإدارى فى الدعوى رقم ١٢٧٦ لسنة ٨ق بجلسـة ١٩٥٥/٢/١٧ ٠

(١٠) حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ١٧٩ لسنة ١٣ق بجلسة ١٩٦٠/٥/١٠ ٠

(١١) أن تجرى عبارة حكم بأن « للحكومة (سلطة مطلقة) فى السماح لرعاياها بالسفر الى الخارج أو بالبقاء والإقامة فى بلاد أجنبية » ـ كما فعلت محكمة القضاء الإدارى فى حكمها الصادر فى الدعوى رقم ١٧٩ لسنة ١٣ق بجلسة ١٩٦٠/٥/١٠ ـ يجعل هذا الحكم فى صياغته ومخالفا لأحكام القـانون ٠

ومن ثم فإن استعمال الإدارة لرخصتها فى تقييد حرية المواطنين فى السفر ـ وعلى ما سيرد إفراده بالتفصيل فيما بعد ـ منوط بقيام أسباب فى طالب السفر تقطع بخطورته على الأمن العام وسلامة الدولة فى الداخل والخارج وحماية الاقتصاد القومى ، وأن تستند هذه الأسباب الى أصول ثابتة فى الأوراق تؤيدها وتوصل إليها للتأكد من قيام القرار على سببه الصحيح(١٢) .

ولا تنكر المحكمة الإدارية العليا أيضاً أنه وإن كانت حرية التنقل والسفر الى الخارج حقا دستوريا مقررا « إلا أنه من الأصول المقررة أنه بحكم ما للدولة من سيادة على رعاياها ، فإن لها مراقبة سلوكهم داخل البلاد وخارجها للتثبت من التزامهم بالقيم الخلقية وعدم تنكبهم الطريق السوى فى مسلكهم والتعرف على مبلغ إدراكهم للمسئولية الوطنية وما تقتضيه من الأخذ بأسباب الاستقامة والكرامة فى تحركاتهم(١٣) ، والتأكد من اتسام تصرفاتهم بالتقاليد والأصول المرعية ، والنأى عن كل ما يسىء الى الوطن ، وذلك كله حتى تتمكن فى الوقت الملائم من اتخاذ الإجراءات والاحتياطات الوقائية الكفيلة لمنع أى انحراف أو اعوجاج من شأنه أن يضر بمصلحة البلاد أو يؤذى سمعتها فى الخارج أو لغير ذلك من أسباب تتعلق بالأمن أو الصالح العام . ولا شك أن الدولة تملك فى هذا المقام قدرا واسعا من التقدير فى منع رعاياها من السفر الى الخارج كلما قام لديها من الأسباب الهامة ما يبرر ذلك » .

وقد سارت المحكمة الإدارية العليا فى هذا المقام على ذات ما كانت قد أكدته وسارت عليه محكمة القضاء الإدارى منذ أحكامها الباكرة(١٤) من أنه مهما بلغ الإكبار والإعزاز الذى تستحقه الحرية الشخصية ، ومن ثم حرية التنقل والسفر الى الخارج ، إلا أن هذا لا يمنع هذه المحكمة من أن تقرر سلطة الدولة فى تنظيم هذه الحرية . وذلك تأسيسا على سند من أن من المسلم به أن للدولة فى الحدود المتعارف عليها دوليا السيادة على أراضيها ، واستنادا الى هذه السيادة أو السلطان ، فإن لها أن تنظم

---

(١٢) حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ١٣١٣ لسنة ١٢ق بجلسة ١٩٦٠/٥/١٧ .

(١٣) راجع أحكامها سالف الإشارة إليها فى الطعون أرقام ٢٧٩ لسنة ٢٧ق. و ١٨٢٨ لسنة ٢٧ق و ١٤٨٣ لسنة ٢٦ق .

(١٤) راجع د. فاروق عبد البر ـ دور مجلس الدولة المصرى فى حماية الحقوق والحريات العامة ـ الجزء الأول ـ طبعة ١٩٨٨ ـ ص٢٢٤ ومابعدها .

كيفية الدخول الى أراضيها والخروج منها · وقد خول القانون الإدارة الأمنية المختصة على مقتضى ذلك سلطة تقديرية لايستهان بها فى شـــأن الموافقة على اجتياز الحدود ومغادرة البـلاد وهى تترخص فيها بلا معقب عليها فى ذلك إلا لمخالفة القانون أو إساءة استعمال السلطة(١٥) ·

ويعتبر تنظيم جـوازات السـفر والتأشـيرات بكافة أنواعها تنظيما لائحيا إذ المقصود منه إحداث آثار قانونية مختلفة تتعلق بأشكال الجوازات والتأشيرات وشروط وإجراءات منحها(١٦) ، أما القرارات التى تصدر بمنح هذه الجوازات والتأشيرات فتعتبر قرارات إدارية لما يترتب عليها من آثار قانونية · وهذه القرارات الفردية تصدر من وزير الداخلية أو من يفوضه فى ذلك على أعتبار أن وزارة الداخلية هى القائمة على أمن الدولة فجعل منها الجهة التى تقوم بإصدار القرارات اللازمة لتنفيذ القانون ·

وفى شأن تنظيم جوازات السفر والتأشيرات ، نصت المادة الأولى من القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ فى شأن جوازات السفر (الصادر فى ٣ من مايو ١٩٥٩) على أنه « لا يجوز لمن يتمتعون بجنسية الجمهورية العربيـة المتحدة (جمهورية مصر العربية حاليا) مغادرة أراضى الجمهورية أو العودة إليها إلا إذا كانوا يحملون جوازات سفر وفقا لهذا القـانون ونص فى المادة الثانية منه على أنه « يجوز لوزير الداخلية بقرار يصدره أن يوجب الحصول على إذن خاص (تأشيرة) وله أن يبين حالات الإعفاء من الحصول على هذا الإذن ويحدد فى هذا القرار شروط منح الإذن والسلطة التى يرخص لهـا فى منحه ومـدة صلاحيته »(١٧) كمـا نص فى المادة

(١٥) حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٣٣٥٩ لسنة ٧ق بجلسة ١٩٥٤/١٢/٢٨ ·

(١٦) فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع رقم ١٠٠ فى ١٩٥٤/٣/٢٣ ·

(١٧) بمقتضى الأحكام التى تنظم السفر الى الخارج يبين أنه فى ١٩٥٢/٥/٢٦ صدر مرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ فى شأن جوازات السفر وإقامة الأجانب متضمنا النص فى المادة الأولى منه على أنه لا يجوز دخول الأراضى المصرية أو الخروج منها إلا لمن يحمل جواز سفر سارى المفعول ثم فى ١٩٥٦/٦/١٦ صدر القانون رقم ٢٥٤ لسنة ١٩٥٦ بتعديل أحكام المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ متضمنا النص على إضافة مادة إليه برقم ١ مكررا نصها « يجوز لوزير الداخلية بقرار منه أن يوجب على المصريين والأجانب الحصول على إذن خاص (تأشيرة لمغادرة الأراضى المصرية) ويعين فى القرار شروط منح الإذن والسلطة التى يرخص لها بمنحه ومدة صلاحيته » وأشارت المذكرة الإيضاحية للقانون المذكور الى الأوامر العسكرية التى كانت تحتم الحصول على تأشيرة خاصة لمغادرة الأراضى المصرية وقالت إنه « لما كانت الحكومة متجهة الى إلغاء الأحكام العرفية فإن هذه الأوامر العسكرية التى توجب الحصول على تأشيرة =

١١ منه على أنه « يجوز بقرار من وزير الداخلية لأسباب هامة يقدرها رفض منح جواز السفر أو تجديده • كما يجوز له سحب الجواز بعد إعطائه ». ونصت المادة ٣٦ من هذا القانون على أن « ينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية ويعمل به من تاريخ نشره • ولوزير الداخلية إصدار القرارات اللازمة لتنفيذه » •

تأشيرة المغادرة :

وقد كان وزير الداخلية استنادا الى سلطته الجوازية فى هذا القانون قد أصدر القرار رقم ٦٥ لسنة ١٩٥٩ فى شأن الحصول على إذن (تأشيرة) لمغادرة أراضى الجمهورية العربية المتحدة • ونص هذا القرار فى المادة الأولى منــه على أنه « لا يجوز لأحد ممن يتمتعون بجنسية الجمهورية العربيــة المتحدة أن يغادر أراضى الجمهورية إلا إذا كان حاصلا على إذن خاص بذلك (تأشيرة) » كما نص فى المادة الثانية منه على أن « يصدر الإذن المشار إليه فى المادة الأولى من مدير عام مصلحة الهجرة والجوازات والجنسية ، أو من رؤســاء مكاتب تأشــيرات الخروج بالمصلحة وفروعهــا •• وفى الحدود التى تتطلبها مصلحة البلاد العليا أو تقتضيها دواعى الأمن العام » •

ومن بعد ذلك ، كان وزير الداخلية قد أصدر أيضا القرار رقم ١٩١ لسنة ١٩٦٤ فى شأن حصول المواطنين على إذن « تأشــيرة » لمغادرة البــلاد ، والقرار رقم ١٨٦ لسنة ١٩٦٤ فى شأن حصول الأجانب على تلك التأشيرة لمغادرة البلاد أيضا طبقا للقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ بشأن دخول وإقامة الأجانب ، والقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ بشأن جــوازات السفر سالف الإشــارة إليــه •

والمستفاد من ذلك أنه لا يجوز مغادرة أراضى الجمهورية إلا بجــواز سفر وأنه منذ أن فرض الحصول على تأشيرة سفر بمقتضى قرارات وزير

= خاصة لمغادرة الأراضى المصرية تصبح عديمة الأثر كما وأن اعتبارات الأمن وسلامة الدولة فى الداخل والخارج وحماية الاقتصاد القومى لاتزال تتطلب الإبقاء على نظام وجوب الحصول على تأشيرة الخروج بالنسبة للمصريين والأجانب على السواء ـ فقد أعدت وزارة الداخلية مشروع القانون المرافق على نحو روعيت فيه هذه الاعتبارات حتى يتسنى لوزير الداخليــة بقرار منــه أن يفرض على المصريين والأجانب الحصول على تأشيرة خاصة لمغادرة الأراضى المصرية فى الوقت الذى يرى فيه ضرورة لذلك وبالشروط والأوضاع التى يحددها القرار » ثم فى ٣ من مايو سنة ١٩٥٩ صدر القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ فى شأن جوازات السفر المشار إليه فى المتن •

الداخلية المشار إليها الصادرة تنفيذا للقانون أصبح لا يكفى لمغادرة البلاد الحصول على جواز سفر ، بل صار من المتعين الحصول أيضا على تأشيرة السفر على أنه ما لبث أن عدل وزير الداخلية فى تقديره للأمور ، فأصدر قراره رقم ٨٦٤ سنة ١٩٧٤(١٨) ، ونص فى مادته الأولى على أن « يلغى قرار وزير الداخلية رقم ١٨٦ لسنة ١٩٦٤ وقرار وزير الداخلية رقم ١٩١ لسنة ١٩٦٤ المشار إليهما ، **وتكون مغادرة المواطنين والأجانب للبلاد بدون الحصول على تأشيرة خروج** » .

وبذلك أصبح للمواطن والأجنبى أن يغادر البلاد بمجرد حملة جواز سفر مستوف لشرائطة القانونية . على أن قرار وزير الداخلية المذكور استثنى بعض حالات السفر الى الخارج ، فاشترط بشأنها تقديم الراغب فى السفر بعض الموافقات المبررة منطقا وقانونا على التفصيل الآتى :

(أ) على كل عامل بالحكومة أو القطاع العام تقديم موافقة جهة العمل على سفره الى الخارج على النموذج المعد لذلك عند استخراج الجواز أو تجديده وعند السفر الى الخارج ، وفى هذه الحالة تقدم الموافقة الى جهة الجوازات بمكان الخروج . (المادة ٢ من القرار ٦٨٤/١٩٧٤)

(ب) على كل خاضع لأحكام قانون الخدمة العسكرية والوطنية أن يحصل قبل سفره الى الخارج على موافقة السلطات المختصة بوزارة الدفاع على السفر (إدارة التجنيد ، هيئة التنظيم والإدارة ، إدارة السجلات العسكرية) وأن يقدم ما يثبت ذلك الى مصلحة وثائق السفر والهجرة والجنسية أو أحد فروعها لإثباته على جواز سفره .

ويجوز فى حالات الضرورة الاكتفاء بموافقة مكتب التجنيد بمكان الخروج على بطاقة السفر . (المادة ٢ من القرار ٦٨٤/١٩٧٤)

(ج) يكون منح الزوجة جواز سفر أو تجديده بعد تقديم موافقة زوجها على سفرها الى الخارج ، كما يجب تقديم موافقة الممثل القانونى لغير كامل الأهلية على استخراج جواز السفر أو تجديده وفى الحالتين تعتبر الموافقة على استخراج جواز السفر أو تجديده تصريحا بالسفر طوال مدة صلاحية الجواز .

ولا يكون إلغاء الموافقة إلا بإقرار من الزوج أو الممثل القانونى بعد

---

(١٨) نشر بالوقائع المصرية ــ العدد ١٠٣ فى ٩ مايو ١٩٧٤ .

التحقق من شخصيته وصحة صدور الإقرار منه أمام الموظف المختص بمصلحة وثائق السفر والهجرة والجنسية وفروعها ، أو أمام القنصليات المصرية بالخارج ويجب وصول هذا الإقرار الى المصلحة المذكورة أو فروعها قبل السفر بوقت مناسب (المادة ٤ من القرار ١٩٧٤/٦٨٤) .

قوائم الممنوعين من السفر :

كما كان وزير الداخلية قد أصدر استنادا الى القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ بشأن جوازات السفر والقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ بشأن دخول وإقامة الأجانب بأراضى الجمهورية والخروج منها القرار رقم ٨١٢ لسنة ١٩٦٩ منظما لقوائم الممنوعين . على انه ما لبث أن عدل وزير الداخلية عن هذا القرار وأصدر بشأن تنظيم قوائم الممنوعين قراره رقم ٩٧٥ لسنة ١٩٨٣(١٩) . وقد تتضمن الأحكام الآتية :

الجهات التى تطلب الإدراج فى القوائم :

يكون الإدراج على قوائم الممنوعين بالنسبة الى الأشخاص الطبيعيين وبناء على طلب الجهات الآتية دون غيرها :

★ المحاكم فى أحكامها وأوامرها واجبة النفاذ :

وفى غير الحالات التى تبرر تدابير الضبط الإدارى منع فرد من السفر فإنه لا يجوز لوزارة الداخلية أن تعمد الى هذا المنع إلا تنفيذا لأمر أو حكم قضائى ، صادر من القاضى المختص أو النيابة العامة وفقا لأحكام القانون .

وتطبيقا لذلك أوردت كتب الفقه(٢٠) أمثلة لأوامر صدرت من قاضى الأمور الوقتية بمنع أفراد من السفر الى الخارج فى الحالات الآتية :

١ ــ منع سفر محكوم عليه بالنفقة حتى يؤدى للمحكوم لها النفقة المحكوم بها . ولا يكتفى قاضى الأمور الوقتية فى هذه الحالة بمجرد إقامة

---

(١٩) نشر بالوقائع المصرية العدد ١٩٩ فى ١٩٨٣/٨/٣٠ وعمل به من تاريخ نشره .

(٢٠) المستشار مصطفى مجدى هرجة ــ الأوامر على العرائض ــ طبعة ١٩٨٥ ــ صفحة ١٦ وما بعدها .

الزوجة أو المطلقة أو مستحق النفقة بصفة عامة دعوى المطالبة بالحق فى النفقة ، بل يلزم لصدور أمر قاضى الأمور الوقتية بالمنع من السفر ضرورة حصول الزوجة أو المطلقة أو مستحق النفقة على حكم بالنفقة صالح للتنفيذ به ضد المطلوب منع مغادرته البــلاد ٠ ذلك أنه مادام لم يحصل مستحق النفقة بصفة عامة زوجة كان أو مطلقة أو غير ذلك على سند تنفيذى بالنفقة فإن إصدار قاضى الأمور الوقتية لذلك الأمر يعتبر خروجا بالأمر الولائى عن نطاق الغاية التى قرر لها ٠ ومادام الزوج أو المطلق لم يقض بإلزامه بالنفقة فإن التصدى بالأمر الولائى بمنعه من السفر يعتبر اعتداء على حريته البدنية المســماة بالحرية الشخصية وعلى وجــه التحديد حريته فى التنقل دون مقتض ٠ ولاسند للمساس بها مادام لم يقض بعد فى الدعوى الموضوعية بإلزامه بأداء النفقة لمستحقها ٠ وقد يطول أمد هذا النزاع الموضوعى ولا يجوز لقاضى الأمور الوقتية إزاء ذلك تجاوز حدود سلطته الولائية الى ما يخرج عن حدود الغاية منها ٠

على أنه يلاحظ أيضا أنه فى حالة استصدار الزوجة لحكم وقتى بتقدير نفقة مؤقتة بحاجتها الضرورية ــ طبقا للفقرة الثانية من المادة ١٦ من القــانون رقم ٢٥ لســنة ١٩٢٩ معدلة بالقرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ ــ فإن هذا الحكم يكون واجب النفاذ فورا الى حين الحكم بالنفقة ٠ ومن ثم إذا تبين لقاضى الأمور الوقتية امتناع الزوج عن سداد ما تجمد فى ذمته من هذه النفقة الواجبة السداد فورا ، وشروعه فى إتخاذ إجراءات الســفر لمغادرة البلاد ، فإنه لا تثريب عليه استعمالا لسلطته الولائية أن يصدر أمره الولائى بمنعه من السفر مؤقتا الى حين قيامه بسداد ما تجمد عليه من تلك النفقة ٠

٢ ــ منع زوجة من السفر بناء على طلب الزوج لعدم حصولها على إذنه بالسفر الى خارج البلاد ٠ على أنه لو كان الزوج قد منح زوجته إذنا سابقا على السفر ، فقد يتحرج قاضى الأمــور الوقتية من التعرض لحرية الزوجة فى التنقل بأمر يمنعها من مغادرة البــلاد ٠

ويلاحظ فى مقام إصدار الأمر بمنع زوجة من السفر ، كما هو الحـــال فى شأن الأوامر الوقتية بصفة عامة ، إنقاضى الأمور الوقتية يبحث ظروف الحالة المعروضة عليه وموضوعها ، وقد صدر أمر برفض طلب الزوج منع زوجته من السفر ، لأنها كانت تعمل بالمملكة العربية السعودية وكان زوجها

قد وافق على عملها بالدولة المذكورة قبل أن يدب الخلاف بينهما(٢١) ٠

٣ ـ منع سفر صغير الى خارج البلاد إلا برفقة الحاضن القانونى له ٠

٤ ـ منع متهم صدر ضده حكم جنائى غيابى بناء على طلب المدعى بالحق المدنى الذى طلب من قاضى الأمور الوقتية منع المتهم المذكور من مغادرة البلاد مؤقتا الى حين إعلانه بالحكم الغيابى الصادر ضده ٠
ويلاحظ أن هذا المنع من السفر يكون موقوتا بمجرد الإعلان بالحكم الغيابى فحسب ومراعاة لصالح المدعى بالحق المدنى الذى تترتب له حقوق نهائية بالحكم الجنائى الصادر قبل المطلوب الأمر بمنعه من السفر ، ولن تتاتى هذه النهائية إلا بإعلانه الذى سوف يتعذر تمامه فى حالة مغادرته البلاد ٠

ويلاحظ فى هذا المقام من ناحية أخرى ، أن قاضى الأمور الوقتية غير مختص بالأمر بالمنع من السفر فى حالة اتهام المطلوب منعه من السفر بارتكاب اية جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات ، ذلك أن المسائل الجنائية تخرج كقاعدة عامة عن الاختصاص النوعى للقضاء المدنى الذى ينحدر عنه اختصاص قاضى الأمور الوقتية ٠

وعلى ذلك فإن قاضى الأمور الوقتية ، باعتباره قاضيا مدنيا ، لا يملك منع متهم فى جنحة أو جناية من مغادرة البلاد ٠ وإنما ذلك أمر منوط بالنيابة العامة وحدها إذا ما قدرت ضرورة ذلك لاعتبارات الأمن والصالح العام لأسباب متعلقة بطبيعة الجريمة أو بشخص المتهم فيها ٠

---

(٢١) الزوجة الكاثوليكية :

وإن كانت المادة ٢١ من قرار وزير الداخلية رقم ٦٣ لسنة ١٩٥٩ فيما قضت به من عدم جواز منح الزوجة جواز سفر إلا بموافقة كتابية من الزوج تسرى كاصل عام فى حق كل زوجة مصرية وأساس ذلك أن الزوجة المصرية تلتزم قانونا بالدخول فى طاعة زوجها وتتبعه من حيث الإقامة ولا تتحلل من هذه الالتزامات إلا أنه لا يجوز أعمال هذا الحكم فى حق الزوجة الكاثوليكية الديانة التى يحكم بالتفريق الجسمانى بينها وبين زوجها ، ذلك لأن النظام القانونى الذى تخضع له الروابط الزوجية لطوائف الكاثوليك يحرم الطلاق وإن كان يجيز لكل من الزوجين أن يحصل من الجهة القضائية المختصة على حكم بالتفريق الجسمانى بين الزوجين ، ويترتب على صدور هذا الحكم توقف الحياة المشتركة للزوجين من حيث المساكنة والمعايشة كما توقف جميع الالتزامات المترتبة على ذلك فيسقط واجب الرعاية والمعونة الادبية بينهما ويفقد الزوج ولايته وتستطيع الزوجة أن تحدد مسكنها وموطنها حيثما تريد استقلالا عن منزل الزوجية ولا تلتزم بالدخول فى طاعة زوجها (حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٦٤٦ لسنة ٩ق جلسة ١٩٦٦/١٢/٣١) ٠

★ المدعى العـام الاشـتراكى :

نصت المادة ٢٣ من القانون رقم ٩٥ لسـنة ١٩٨٠ بإصدار قانون حماية القيم من العيب على أن «للمدعى العام الاشتراكى أن يطلب الى المستشار المنتدب طبقا لأحكام المادة ١٩ من هذا القـانون إصدار أمر بمنع الشخص من مغادرة البلاد إذا اقتضت ذلك ظروف التحقيق • وعلى المدعى العـام الاشتراكى أن يعرض الأمر والأسباب التى بنى عليها خلال ثلاثين يوما من تاريخ إصداره على محكمة القيم وإلا اعتبر كأن لم يكن • وعلى المحكمة أن تنظر فيه خلال خمسة عشر يوما من تاريخ عرض الأمر عليها بعد إعلان المطلوب إصـدار الأمر ضده • وتصـدر المحكمة قرارها إما بإلغـائه أو بتعديله أو باسـتمراره »(٢٢) •

ويبين من هذا النص أن للمدعى العام الاشتراكى وكذلك من يفوضه من معاونيه تفويضا خاصا فى إطار ما يختص به طبقا لأحكام القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشـعب ، أن يستصدر من أحد مستشارى محكمة القيم(٢٣) المنتدب لهذا الغرض أمرا بمنع أحد الأفراد من السفر خارج البـلاد ، إذا اقتضت ضرورة التحقيق ذلك(٢٤) ، على أن يكون هذا الأمر مسببا ، فإذا أذن المستشار المنتدب من

---

(٢٢) نصت المادة ١٩ من القانون المشار إليه على أنه « إذا اقتضت ضرورة التحقيق ضبط أو إحضار أحد الأشخاص أو تفتيشه أو تفتيش منزله أو اتخـاذ أى إجراء من الإجراءات المنصوص عليها فى المواد ٩١ و ٩٤ و ٩٥ و ١٢٦ و ١٣٤ و ٢٠٦ من قانون الإجراءات الجنائية ، وجب الحصـول مقدما على أمر بذلك من أحـد مستشارى محكمة القيم المنصوص عليها فى المادة ٢٧ تندبه المحكمة لهذا الغرض فى بداية تشكيلها ، على أن يكون الأمر مسببا ومحدد المدة بالنسبة لتفتيش المساكن وضبط ومراقبة وسائل الاتصال المشار إليها فى المواد المذكورة • وذلك كله وفقا للضوابط المنصوص عليها فى قانون الإجراءات الجنائية » •

(٢٣) استقرت المحكمة الدستورية العليا على أن محكمة القيم جهة قضاء أنشئت كمحكمة دائمة تباشر ما نيط بها من اختصاصات طبقا للإجراءات المنصوص عليها فى القانون والتى كفلت للمتقاضين أمامها ضمانات التقاضى من إبداء دفوع وسماع أقوال وإجراءات طعن على أحكامها • (راجع الحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا فى القضية رقم ١٣٩ لسنة ٥٠ق جلسة ١٩٨٦/٦/٢١) •

(٢٤) لم يشترط القانون أن يكون إصدار الأمر بالمنع من السفر مسبوقا بتحقيق مفتوح لعدم النص على ذلك صراحة ، ويكفى فى شأنه مجرد البلاغ • (راجع ص٤٨٧ من مؤلف المستشار مصطفى الشاذلى بعنوان موسوعة أسباب الحراسة والجزاء السياسى فى قانون المدعى العام الاشتراكى ــ دار المطبوعات الجامعية بالاسكندرية) •

المحكمة بذلك اصدر المدعى العـام الاشتراكى أو من فوضه لذلك أمره المسبب الى السلطات الأمنية المختصة بوزارة الداخلية (مصلحة وثائق السفر والهجرة والإقامة) بمنع الشخص الصادر فى شأنه الأمر من مغادرة البـلاد • ويبطل الأمر المذكور إذا صدر دون إذن من المستشار المنتدب أو كان غير مسبب • ويسرى هذا الأمر الى أن يلغى أو يعدل من محكمة القيم إذا ما عرض عليها ، ذلك أن المادة ٢٣ من القـانون المشار إليه قد أوجبت على المدعى العـام الاشتراكى أن يبادر فيعرض الأمر والأسباب التى بنى عليها خلال ثلاثين يوما من تاريخ إصداره على محكمة القيم ، وإلا اعتبر كأن لم يكن • وعلى المحكمة أن تنظر فى الأمر خلال خمسة عشر يوما من تاريخ عرض الأمر عليها ، وذلك بعـد إعلان المطلوب إصـدار الأمر ضده • والى حين صدور قرار المحكمة بإلغاء الأمر أو تعديله يظل ساريا ومنتجا لآثاره المانعة من السفر • ولمحكمة القيم عند عرض الأمر عليها أن تصدر قرارا (وليس حكما) باستمراره أو تعديله أو إلغائه •

فإذا اصدرت المحكمة قراراً باستمرار أمر المنع من السفر أو تعديله فلها أيضا عند نظرها موضوع الدعوى التى صدر الأمر إبان التحقيق فيها أن تلغى قرار المنع ، وذلك إما من تلقاء نفسها أو بناء على دفاع الممنوع من السـفر • ولمحكمة القيم العليـا بدورها سلطة إلغـاء قرار المنع ، وذلك استنادا الى أنها مختصة بالموضوع ، والمنع من السفر أمر من توابع هذا الموضوع ومتعلق به •

وللمدعى العـام الاشتراكى دون حاجة فى ذلك الى استئذان المستشار المنتدب أن يلغى الأمر الصادر منه بالمنع من السفر ، لأن موافقة المستشار المذكور شرط لفرض الحظر من السفر فحسب كما يسـقط الأمر بحفظ التحقيق أو القضـاء برفض الدعوى • وكذلك بعدم عرض الأمـــر على المحكمة فى المدة القـانونية •

وقد أجازت المادة ٣٩ من القـانون رقم ٩٥ لسـنة ١٩٨٠ المشـار إليـه الطعن فى الأحكام الصادرة من محكمة القيم وتختص المحكمة العليا للقيم دون غيرها بالنظر فى هذه الطعون • ويترتب على الطعن فى الحكم الصـادر فى الموضوع الطعن فى الأحكام التحضـيرية أو التمهيدية أو الصادرة فى المسائل الفرعيـة •

وواضـح من ذلك أن الطعن أمـام محكمة القيم العليـا ينصـب على أحكام محكمة القيم • أما القرارات التى تصدرها هذه المحكمة خاصة

فيما يتعلق بأوامر المنع من السفر فهذه لا يدخل فى اختصاص محكمة القيم العليـا النظر فيها ٠

وعلى ذلك يظل الطعن فى الأمر الصادر من المدعى الاشتراكى أو من أحد معاونيه ، وذلك من خلال الطعن فى قرار محكمة القيم بعدم الإلغاء ، جائزا أمام محكمة القضاء الإدارى(٢٥) ٠

★ النـائب العـــام :

تنص المادة ٢٠٨ مكررا (أ) المضـــافة الى قـانون الإجـراءات الجنائية بالقـــانون رقم ٤٣ لسـنة ١٩٦٧ على انه « يجـــوز للنـائب العـام إذا قامت من التحقيق دلائل كافية على جدية الاتهام فى الجرائم المنصوص عليها فى الباب الرابع من الكتاب الثانى من قانون العقوبات(٢٦) وغيرها من الجرائم التى تقع على الأموال المملوكة للحكومة أو الهيئات العـــامة والوحـدات التابعة لهما أو غيـرهما من الأشخاص الاعتبارية العـامة(٢٧) أن يأمر ضمانا لتنفيذ ما عسى أن يقضى به من الغرامة أو رد المبالغ أو قيمة الأشياء محل الجريمة أو تعويض الجهة المجنى عليها ، بمنع المتهم من التصرف فى أمواله أو إدارتهـا أو غيـر ذلك من الإجـراءات التحفظية » ٠

وقد اعتبر الأمـر بالمنع من الســـفر من الإجـراءات التحفظية فى هـذا المقـــام ٠

★ السلطات العسكرية والأمنيـة :

يجوز أن يكون الإدراج فى قوائم الممنوعين من السفر بناء على طلب الجهات العسكرية والأمنية الآتية :

(أ) مدير إدارة المخابرات الحربية ومدير إدارة الشئون الشخصية والخدمة الاجتماعية للقوات المسلحة والمدعى العـام العسكرى ٠

(ب) مدير الإدارة العامة لمباحث أمن الدولة ومدير مصلحة الأمن العام قسم الأشخاص المطلوب البحث عنهم ٠

---

(٢٥) راجع فى هذا ص٤٨٨ و ٤٨٩ من مؤلف المستشار مصطفى الشـاذلى سالف الإشارة إليـه ٠

(٢٦) اختلاس الأموال الأميرية والغدر ٠

(٢٧) مثل الرشوة (الباب الثالث من الكتاب الثانى) ٠

طلب الإدراج بالقوائم وإجراءاته :

١ – يجب أن يكون الإدراج فى غير حالات طلب المحاكم صادرا من رئاسة الجهات المتقدمة دون فروعها . (المادة ١)

٢ – توجه طلبات الإدراج على القوائم والرفع منها الى مصلحة وثائق السفر والهجرة والجنسية وتسلم هذه الطلبات الى مدير إدارة القوائم بالمصلحة لاتخاذ اللازم نحوها .

ويكون لمدير مصلحة وثائق السفر والهجرة والجنسية النظر فى طلبات القيد بقوائم الممنوعين من مغادرة البلاد أو من الدخول إليها أو الرفع من القوائم والبت فيها . (المادة ٣)

٣ – يجب أن تتضمن طلبات القيد بالقوائم البيانات الآتية :

(أ) الاسم ثلاثيا على الأقل بالهجائين العربى والأفرنجى للأسماء العربية ، وبالهجاء الأفرنجى بالنسبة للأسماء غير العربية ، مع تحديد اسم العائلة بوضع خط أسفلها .

(ب) الجنسية .

(جـ) جهة وتاريخ الميلاد باليوم ، والشهر ، والسنة .

(د) المهنة .

(هـ) العلامات المميزة والصور الفوتوغرافية ، إن وجدت . (المادة ٤)

٤ – لمدير مصلحة وثائق السفر والهجرة والجنسية قيد الأسماء غير المستوفية لبعض البيانات المذكورة فى المادة السابقة وذلك فى الحالات التى يقدرها . (المادة ٥)

مدة الإدراج بالقوائم :

١ – تظل الأسماء المستوفية للبيانات مدرجة بالقوائم من تاريخ الإدراج ، ويرفع الإدراج تلقائيا بعد انقضاء ثلاث سنوات ، تبدأ من أول يناير التالى لتاريخ الإدراج إذا لم يرفع قبل انقضائها بناء على طلب الجهة الطالبة ، ويستمر الإدراج بعد انقضائها إذا طلبت الجهة ذلك .

وعلى الجهات التى لها طلب الإدراج إعداد سجل خاص لديها بالأسماء التى سبق لها طلب إدراجها بالقوائم لمراجعتها وتصنيفها فى المواعيد المشار إليها فى الفقرة السابقة ، مع إخطار مصلحة وثائق السفر

والهجرة والجنسية بالأسماء التى ترى استمرار إدراجها بالقوائم فى موعد غايته نهاية شهر نوفمبر من كل عـام · (المادة ٦)

٢ ـ تقوم إدارة القوائم بالتصفية المستمرة للأسماء بعد انقضاء المدد المنصوص عليها فى القرار ٩٧٥ لسنة ١٩٨٣ (المادة ٨) ·

التظلم من الإدراج بالقوائم :

لمن أدرجت أسماؤهم أو من ينوب عنهم قانونا التظلم من إدراجهم · وتقدم التظلمات الى إدارة القوائم بمصلحة وثائق السفر والهجرة والجنسية ·

وتفصل فى هذه التظلمات لجنة تشكل من :

ـ مساعد أول وزير الداخلية للأمن	رئيسا
ـ مستشار الدولة لإدارة الفتوى لوزارة الداخلية	أعضاء
ـ مدير عام مصلحة وثائق السفر والهجرة والجنسية	
ـ مندوب عن الجهة التى طلبت الإدراج	

ويتولى سكرتارية هذه اللجنة مدير إدارة القوائم بمصلحة وثائق السفر والهجرة والجنسية وتجتمع بمقر المصلحة المذكورة فى المواعيد التى يحددها رئيس اللجنة وتصدر قراراتها باغلبية الأعضاء وعند التساوى يرجح الجانب الذى منه الرئيس · (المادة ٧)

الفصل الثالث

الترخيص بالسفر الى الخارج

المبحث الأول : صلاحيات السلطة الأمنية فى المنع من السفر :

فى حالة استلزام التصريح بالسفر من قبل وزارة الداخلية باعتبارها السلطة الأمنية المختصة ، يكون من صلاحياتها منع الفرد من السفر فى حالة وجود أسباب جدية تبرر هذا المنع كما يكون لها · ولذلت هذه الاعتبارات سحب أو عدم منح أو تجديد جواز السفر المصرى ، وهو الوثيقة الذى بدونه يتعذر السفر والتنقل بالخارج أو العودة الى الديار ·

فالترخيص أو عدم الترخيص بالسفر الى خارج البلاد فى ظل المادة ١١ من القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ المشار إليه ، هو من الأمور المتروكة

لتقدير الإدارة حسبما تراه متفقا مع الصالح العـام ، فلها أن ترفض الترخيص إذا قام لديها من الأسباب ما يبرر ذلك(٢٨) ٠

ومفاد نص المادة ١١ من القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ المشار إليه ايضا أن ثمة قدرا من السلطة التقديرية خولها القانون لوزير الداخليـة فى رفض منح جواز السفر لبعض الأفراد ، أو تجديده أو سـحبه بعـد إعطائه إذا ما قامت لديه أسباب هامة تبرر هذا القرار(٢٩) ٠

المبحث الثاني : المنع من السفر ليس مطلقا :

وليس الوضع فى النظم القـانونية للبـلاد الأخرى بمختلف عن ذلك مهما كان حرص شـعوب هذه البلاد على الحرية الفردية ٠ وعلى سبيل المثال فقد قضت المحكمة الدستورية العليا فى الولايات المتحدة الأمريكية بتأكيد الحق فى التنقل بكل طلاقة وحرية من دولة الى دولة اخرى ٠ كما أن للمواطن الحق الدستورى فى الحصول على جواز سفر يمكنه من السفر بحرية الى خارج الولايات المتحدة ٠ وقد تمسكت الحكومة بأن الكونجرس قد خولها سلطة رفض إصـدار جواز سفر لعضـو من أعضـاء الحزب الشيوعى ٠ فقضت المحكمة الدستورية العليـا الأمريكية بأغلبية ستة أصوات الى ثلاثة بأن ما أصدره الكونجرس فى هذا الشأن غير دستورى لعدوانه على الحرية المكفولة بمقتضى التعديل الخامس ٠ كما أن المحكمة المذكورة ربطت هذه الحرية بحرية القول وتكوين الجمعيات ٠ وقد جاء بأسباب الحكم التى كتبها القاضى جولدبرج بأن المادة ٦ من القـانون الصـادر عام ١٩٥٠ بشأن الرقابة على الأنشطة الهدامة مخالفة للدستور ، إذ قررت أن من ينضم الى حزب شـيوعى ، ولو كان مسـجلا ومعترفا بـه لن يكون له الحصول على جواز سفر أو تجديد جوازه ، أو استعماله للسفر الى الخارج ٠ وقد كانت محكمة أول درجة قد ذهبت الى تأييد قرار الوزير المختص بمنع السفر وسحب جواز السفر بمقولة انه يدخل فى صلاحيـات الكونجرس (السلطة التشريعية العادية) أن يقدر مبلغ خطورة النشاط الشيوعى ، والنص على الإجـراءات التى يحق للجهـات الأمنية أن تتخذها لمواجهـة

---

(٢٨) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن ١٥٥٥ لسنة ٢ق بجلسة ١٩٥٦/٦/٣٠ والطعن ١٩٧٧ لسنة ٦ق بجلسة ١٩٦٩/١٢/١ والطعن ٢٣٠ لسنة ٢٣ق بجلسـة ١٩٧٨/٢/١١ والطعن ٤٤٢ لسنة ١١ق بجلسة ١٩٦٦/١١/١٢ ٠

(٢٩) وقد صدر قرار وزير الداخلية رقم ٧٣٠ لسنة ١٩٧٤ فى ١٩٧٤/٤/٢٠ يفوض مدير عام مصلحة الهجرة والجوازات والجنسية فى اختصاص وزير الداخلية المنصوص عليه فى المادة ١١ من القـانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ المشار إليـه ٠

الخطر الذى يتهدد المجتمع الأمريكي من مزاولة مثل ذلك النشاط الهدام ٠ وقد كان القرار المتخذ منطقيا مع ما اتخذ من اجله ، ومتوافقا مع القانون الذى أصدره الكونجرس ٠ ذلك أن من حق السلطة الإدارية الأمنية أن تتخذ ما تراه مناسبا من تنظيم لحرية السفر ، وأن ما اتخذته بشأن زعماء التنظيم الشيوعى الذى واجهته كان فى إطار إجراءات يمليها عليها القانون ، دون أن يكون فى ذلك انتقاص من الحرية المقررة فى التعديل الخامس للدستور فى حـد ذاتهـا ٠

اما المحكمة الدستـورية العليا الأمريكية فقد ذهبت ـ فى القضية Aptheker v. Secretary of State, 378 US 500 (1964) ـ الى أن المادة ٦ من قانون الرقابة المذكورة قد جاءت بعموميتها وعدم السماح بتقدير ظروف كل حالة اعتداء مؤكدا على الحق الدستورى فى التنقل ٠ ذلك أن الحق فى السفر هو جزء من حرية المواطن التى لا يمكن حرمانه منها بغير اتباع إجراءات قانونية سليمة فى ظل التعديل الخامس ٠ أن حرية التنقل سواء داخل الحدود أو خارجها هو من الموروثات التى يعتز بها الشعب الأمريكى ٠ والسفر الى الخارج مثل التنقل داخل الوطن ، قد يكون عزيزا على المواطن ملبيا احتياجاته مثلما اختياره لما يأكل أو يلبس أو يقرأ ٠ فحرية الحركة إذن هى بلا أدنى شك أساسية فى إطار القيم القانونية ٠

على أن المحكمة الدستورية العليا الأمريكية فى أحكام سابقة عامى ١٩٥٨ و ١٩٦٠ لم تنف حق جهة الإدارة فى مواجهة حرية السفر بما يتطلبه مواجهة الأخطار الحالية أو الوشيكة والمؤكدة من إجراءات ، بل كل ما قررته المحكمة الدستورية العليـا الأمريكية من قبـل أن المادة ٦ من القـانون المذكور لم يعط لجهة الإدارة أن تمنع المواطن من السفر أو حمل جـواز السفر فى مثـل هذه الحـالة التى كانت مطروحة عليها ٠ وأن نص المادة المذكورة لا يمنع من اختيار صلاحية ما تتخذه الإدارة بالنسبة لحالة كل مواطن على حده ، وبالنسبة لكل إجراء يتخذ على حده ٠ فمن الإجراءات المتخذه مالا يجوز اتخاذه فى حد ذاته ، أو بالنسبة لمدع بذاته ٠ وعلى سبيل المثال ، من غير المتوقع انه المواطن لمجرد انضمامه الى حزب معين يكون عرضه لأن يفقد جنسيته أو يحال بينه وبين العمل أو يؤبى عليه حماية القـانون ٠ فهـذه إجراءات لا يسـمح بها حتى فى ظل المادة ٦ من قانون عـام ١٩٥٠ ٠

وقد كانت قضية عـام ١٩٦٤ هى أول مرة تدعى المحكمة الدستورية العليا للنظر فى دستورية المادة ٦ من أساسها بشأن ما تفرضه على الحق

فى التنقل من قيود ، وهى قيود جسيمة لما تؤثر به على السفر الى الخارج فى الوقت الذى تجرم قوانين الولايات المتحدة سفر المواطن الى اى بلد خارج الكتلة الغربية أو الى كوبا بدون جواز سفر ، وفى هذا اعتداء ليس فحسب على الحق فى السفر ، بل وأيضــا على الحق فى الإنضــمام الى الجمعيات فهو بهذا النص ، كى يطوع نفسه له ، يمكنه اضطرارا ان يتخلى عن عضويته فى تنظيم مقيد • ومن ثم يبين مبــلغ ما فى هــذا النص من اعتداء على حق التعبير عن الرأى وحق تكوين الجمعيات والإنضمام إليها ، المقررين بالتعديل الأول •

وفى قضايا سابقة ناقشت المحكمة الدستورية العليا الأمريكية الأمر على مستوى آخر ، مقرره أنه ليس ثمة غبار على موقف الحكومة من اتخاذ إجراء معين متى كان الهدف الذى دفعها الى ذلك الإجراء مشروعا إلا أنه من ناحيــة أخرى يجب أن تراعى الحكومة فيــما تتخذه من إجــراءات أن تأتى متناســبة مع الخطر الذى تتغيا تفاديه ، وعلى ذلك فكلما جــاء الإجراء أضيق دائرة كان أكثر مشروعية مما لو كان الإجراء أكثر تعميما واتساعا فإن الخطر لابد أن يقدر بقدره ، ولا يتخذ الإجراء المقيد للحرية إلا بالقدر الذى يلزم لتدارك الخطر الذى يواجه المجتمع ، فالحرية المكفولة دستوريا يجب عدم المساس بها إلا فى أضيق الحدود الممكنة • أما النص التشريعى الذى يأتى مكتسحا كافة الضمانات الفردية المقــررة لحرية من الحريات ، فهو نص أدعى الى أن يكون غير دستورى وقد بلغ من مغالاة المادة ٦ المذكورة أن اقامت قرينة قانونية قاطعة على أن أى منضم الى منظمة شيوعية مهما كان اسهامه فى نشاطها سوف يوقع الضرر بالمصلحة القومية بمجرد منحه جــواز السفر • كمــا لا تضع المادة ٦ المذكورة فى الاعتبار الغرض الذى من أجله يتم السفر ، وتفترض فى المواطن المذكور سوء النية وانتواء الأضرار بالمصالح القومية ، ولا تضع فى الاعتبار أن السفر قد يكون لزيارة قريب مريض ، أو لإجراء فحوص أو علاجات طبية ، أو لغير ذلك من أهداف بريئة • كما أن المواطن قد يمنع من السفر لمجــرد أنه يريد الســفر للإطلاع على بعض المخطوطات عن البــوذية فى اكسفورد بينما قد لا يمنع من السفر مواطن فى حالة أخرى يسافر فيها الى الخارج وفى قصده ممارسة نشاط إجرامى موجه ضد الولايات المتحدة ذاتها • وإيجازا للقول ، فإن فى يدى الكونجرس أن يصدر تشريعا بتدابير أقل وطأة وأضيق نطاقا للدفاع عن الأمن القومى من المنع من السفر وسحب جواز السفر على اطلاقهما • ويجب أن يوضع فى الاعتبار أن حرية السفر قيمة اجتماعية وقومية يجب فى حالة تناولها بالتضييق أو الحجر معالجة ذلك بمراعاة كفالة ضــمانات جوهرية • وفى رسالة بعث بهــا الرئيس

ايزنهاور الى الكونجرس ذكر أن حرية السفر لا يجدر أن تمس إلا بالقدر الذى تحتمه اعتبارات الأمن القومى وبمراعاة ضمانات إجرائية جوهرية ولهذا فإن الإنضمام فى حد ذاته الى حزب شيوعى لا يكفى وحده لحرمان المواطن من حقه الدستورى فى السفر ٠ وإنمـا يمكن أن يترك للسلطات الأمنية أن تقدر ظروف كل حـالة على حـدة ٠ أما المادة ٦ من القانون المذكور على ما جاءت به من إطلاق وعدم محدودية ، فتعتبر غير دستورية لمخالفتها للتعديل الخامس ، ذلك أن عبـارتها جـاءت مكتسحة ، وبغير ضابط أو تحديد ، وذلك إزاء الحرية المكفولة بالتعديل الخامس ودون تعويل بأى حال على جسامة النشاط أو العلم بالأهداف أو الجهة التى سيحدث إليها السفر والغرض منه ٠ ولم تقتصر المادة ٦ المذكورة على التصريح للسلطة الأمنية بإرساء تنظيم لممارسة الحرية يراعى فيـه التناسب بين الخطر المستهدف تداركه والإجراء المسموح بإتخاذه ، بينما أن هذا ما يجب أن يكون حجر الزاوية فى التشريع الماس بحرية من الحريات الأساسية ٠

وأضافت المحكمة فى هذا المقام أيضـا ، وردا على دفاع الحكومة أنه لا يعتد فى رقابة دستورية تشريع ، بأن التشريع قد طبق على نحـو يحقق التناسب بين الإجراء والخطر المستهدف تفاديه ، بل يعتد بما إذا كان التشريع فى بنيانه يسمح بالتغول على مجال الحرية المكفولة دستوريا ، وحتى ولو لم يحدث هذا التغول فى الحالة المعروضة ، فالأمر الذى تتجه إليه المحكمة برقابتها ليس هو النحو الذى تعالج به جهـة الإدارة الحرية التى تتعامل معها ، بل هو ما إذا كان القانون المطروح عدم دستوريته يتيح إيقاع جزاء على مواطن ، مثل المنع من السفر وسحب جواز السفر ، لمجرد ممارسته لحرية مكفولة دستوريا ، وهى فى هذه الحالة حرية البدن متمثلة فى حرية التنقل عبر الحدود ، وما يستتبعه ذلك الجزاء أو الحظر المطلق أيضا من آثار سيئة على حرية التعبير عن الرأى وتكوين الجمعيات ٠

ويبين مما تقدم ، أننا حتى فى ظل هذه التجربة لدولة عريقـة فى الحفاظ على حرية مواطنيها ، نجد مفاهيم حرية السفر الى الخارج قريبة غاية القرب من مفاهيم قانوننا المصرى ٠ فالذى حظرته المحكمة الدستورية العليا الأمريكية بشأن حرية التنقل والسفر الى الخارج ، هو أن ينص فى تشريع على حرمان بعض المواطنين من هذه الحرية حرمانا مطلقا لمجرد ممارسة مشروعة لحرية مكفولة بالدسـتور ٠ وأبت المحكمة الدستورية العليـا المذكورة على المشروع العادى أى يصدر مثل هذا النص المانع من الحرية بعبارة مكتسحة لكافة الضمانات المقررة فى القانون ، ودون أن يوضع فى الاعتبار بالنسبة لممارسة هذه الحرية أية اعتبارات خاصة بالظروف

الداعية الى سفر المواطن الى الخارج ، مع إقامة قرينة قانونية قاطعة على أن فى مجرد هذا السفر خطرا يتهدد الأمن القومى ، أو ما شابهه من مصالح قومية · ولا يوجد مثل هذا النص فى القانون المصرى ، فليس ثمة نص يحظر على المواطنين السفر الى الخارج فى الأحوال العادية وإنما منحت جهة الإدارة ، بمقتضى التشريعات الصادرة فى هذا المقام سلطة ضبطية فحسب ، تخولها إقامة تنظيم لممارسة هذه الحرية تنظيما يكفل الا توصل الى تهديد المصالح القومية بالخطر ، فحرية السفر إذن فى مصر ليست محظورة من أساسها على أى من المواطنين كما فى نص المادة ٦ من القانون الأمريكى الصادر عام ١٩٥٠ بالرقابة على ممارسة الأنشطة الهدامة ، بل هذه الحرية مقررة للمواطنين المصريين أصلا ، ولا يكون حرمان المواطن منها إلا على سبيل الاستثناء فى أحوال تقدر جهة الإدارة جسامتها وذلك تحت رقابة القضاء الإدارى · وبذلك تحقق التوازن المنشود بين الحرية والسلطة على هدى من الصالح العام · أما فى ظل المادة ٦ من القانون الأمريكى المذكور ، فقد كانت المحاكم قبل حكم المحكمة الدستورية العليا ، محظورا عليها رقابة قرار جهة الإدارة بالنسبة لمنع مواطن منضم الى حزب يدعو الى مبادىء هدامة فى نظر المشروع الأمريكى من السفر الى أى مكان بالخارج · وذلك على عكس ما يمليه القانون المصرى ، فلا يمكن أن يؤبى حتى على من كان منتميا الى مثل هذا الحزب ـ إن وجد فى مصر ـ اللجوء الى القضاء الإدارى بطلب إلغاء منعه من السفر · ويولى القضاء الإدارى مبدأ التناسب بين الخطر المبتغى درئه والإجراء المتخذ لذلك كل اعتبار فى إجرائه للرقابة القضائية على قرار سحب جواز السفر أو المنع من السفر كما يضع القضاء المصرى اعتبارات الملاءمة فى تقديره لمشروعية القرار المطعون عليه ، كالغرض من السفر ، ومدى الخطورة ، فلئن جعل المشرع المصرى لجهة الإدارة منع المواطن من السفر ، إلا أنه اشترط الأسباب الجدية لذلك ويملك القضاء الإدارى تقدير مدى جدية الأسباب التى تذرعت بها جهة الإدارة لمنع المواطن من السفر ، كما يملك التعقيب على جهة الإدارة بعدم توافر هذه الأسباب البتة · ومن ثم يملك القضاء الإدارى أن
الإدارة بعدم توافر هذه الأسباب البته · ومن ثم يملك القضاء الإدارى أن
يقضى بإلغاء قرار المنع من السفر ، كما يملك عند توافر حالات الاستعجال ، أن يقضى بوقف تنفيذه والسماح للمواطن بالسفر ·

الفصل الرابع

رقابة القضـــاء الإدارى

التطرق الى رقابة الملاءمة :

وتخضع ممارسة السلطة التنفيذية لصلاحياتها فى منع الأفراد من السفر لرقابة القضاء الإدارى الغاء وتعويضا(٣٠) ٠ ويجرى القضـــاء الإدارى رقابته القضائية تلك فى إطار المبادىء المقررة لرقابة قـــرارات الإدارة إزاء الحريات ، وهى رقابة يمكن أن تتطرق الى رقابة الملاءمة ، لأن ملاءمة القرار الإدارى فى مثل هـــذه الحـــالة هـــو شرط من شروط مشروعيته(٣١) ٠

مجرد الشبهات قد لا يصلح سندا للمنع من السفر :

ومصداقا على ذلك ، رفضت محكمة القضاء الإدارى فى حالات كثيرة الأخذ بمجرد الشبهات لحرمان المواطن من السفر الى الخارج ٠ وفى القضية رقم ٦٥٧ لسنة ٦ق حكمت محكمة القضاء الإدارى بأنه إذا كان القرار الصادر بمنع المدعى من السفر مبناه شبهات قامت ضده فى أنه يعمل على تهريب الذهب الى الخارج ، ويتجر بالعملة فى السوق السوداء ، دون أن تبلغ أدلة الثبوت حدا يستدعى إبلاغ الأمر الى النيابة العامة للتحقيق معه فإن هذه الشبهات مهما بلغ نصيبها من القوة فى اعتبار الإدارة ، ومهما كان لها ما يبررها فى مثل حالة المدعى بسبب كثرة أسفاره الى الخارج بغير مقتض مقبول ، فإن هذه الشبهات لا يمكن أن ترقى الى مرتبة حكم قضائى ولا يمكن أن تكون فى فترة تحقيق تجريه النيابة ولم يتم التصرف فيه مما يصح منعه من السفر بسبب ذلك ٠

وخلصت محكمة القضـــاء الإدارى ، من أعمـــال رقابتها الجدية على ملاءمة قرار الإدارة الماس بحرية المواطن ، الى أنه متى كان الأمر كذلك فإن القرار الصادر بسحب جواز السفر من المدعى ومنعه من السفر الى الخارج

---

(٣٠) وقد صدر قرار وزير الداخلية رقم ٧٣٠ لسنة ١٩٧٤ فى ١٩٧٤/٤/٢٠ يفوض مدير عام مصلحة الهجرة والجوازات والجنسية فى اختصاص وزير الداخلية المنصوص عليه فى المادة ١١ من القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ المشار إليـــه ٠

(٣١) راجع د٠ سليمان الطماوى ــ النظرية العامة للقرارات الإدارية ــ الطبعة الرابعـــة ــ صفحة ٨٨ ٠

يكون قد صدر بالمخالفة لأحكام القانون ، ويتعين إلغاؤه(٣٢) ٠

لا يتحتم توافر الأدلة القاطعة ضد من صدر قرار بمنعه من السفر :

على أن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد جرى على انه لا يتحتم لصحة القرار الذى يصدر طبقا للمادة ١١ من القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ فى شأن جوازات السفر ، توافر الأدلة القاطعة ضد من صدر بشأنه هذا القرار وإنما يكفى لقيام القرار على سببه المشروع أن يكون مستندا الى دلائل جدية أو قرائن مادية من شأنها ان تؤدى الى قيام الحالة الواقعية أو القانونية التى دعت الإدارة الى اتخاذه ٠ ولا تثريب على ذلك مادام أن الأمر سوف يكون خاضعا لرقابة القضاء الإدارى ليجرى رقابته الفعالة على مدى ملاءمة ما استندت إليـه جهة الإدارة من اعتبارات أمنية وجدية الدلائل على ان ما نسب الى المواطن لمنعه من ممارسة حريته فى التنقل يبرر التخوف من ان تكون ممارسته تلك فيها الإخلال المتخوف منه بالنظام العام ٠

وعلى سبيل المثـال(٣٣) ، فقد كان هذا الأمر متحققا فى الطعن رقم ٩٩٤ لسـنة ٣١ق ، إذ اتضح من المستندات المقدمة توافر الدلائل الجدية على ان المدعى من الأشخاص الخطرين فى مجال نشاط الاتجار فى العقاقير المخدرة ، وفى أخطر أنواعها المعروفة بالهروبين وأن له وسائله الخاصة التى تمكنه من جلبها من الخارج دون ان يكون له ظهور واضح على مسرح الجريمة وذلك بالاستعانة ببعض معارفه ومعاونيه الذين يستأجرهم لهذا الغرض مقابل تحمله بمصاريف السفر وبالمبلغ التشجيعى الذى يقرره لهم ، وجاء ذلك بتحريات الإدارة العامة لمكافحة المخـدرات وسـاندها اقوال صدرت ممن تم ضبطهم وحكم عليهم بالعقوبات الشاقة المؤبدة فى قضية الجناية رقم ١١ مخدرات النزهة سنة ١٩٨٥ وكان متهما فيها كما هو ثابت بمحضر الضبط والتفتيش المؤرخ فى ١٨ من فبراير سنة ١٩٨٥ ٠ فكل ذلك من شأنه زعزعة الثقة فيه والأطمئنان إليه ويلقى عليه ظلالا كثيفة من الشك المثير فى مجال نشاط الاتجار فى العقاقير المدمرة للصحة العـامة والاقتصاد القومى وهو ما يقتضى من السلطة المختصة أتخاذ إجراءات الحيطة إزاءه والحذر منه ، ومن ثم فلا تثريب عليها أن قررت إدراجه فى قوائم المنع من السفر لخطورته وحماية للمصلحة العـامة ٠

---

(٣٢) ويعلق الأستاذ الدكتور المستشار فاروق عبد البر على هذا الحكم بأن المحكمة فيه وقد انتهت الى ان مجرد الشبهات ليست مبررا كافيا لاتخاذ قرار بمنع المواطن من السـفر يظهر بجـلاء مدى تقديس المحكمة لحرية التنقل (المرجـع السـابق ـ صفحة ٢٢٨) ٠

(٣٣) راجع ايضا الحالات الأخرى التى وردت فى « التطبيقات » ٠

ولا يغير من ذلك عدم إدانته جنائيا طالما أن الأمر لا يتعلق بالمحاكمة الجنائية وما تقتضيه من بحث الأدلة القاطعة للحكم عليه بالإدانة وإنما يتعلق بالسلطة المخولة قانونا لوزير الداخلية فى إصدار قرار المنع من السفر لأسباب هامة يقدرها وطالما توافرت هذه الأسباب وكان لها أصل ثابت بالأوراق وتبرر إصدار القرار المطعون فيه يكون قرارا سليما مطابقا للقانون . وينهار بذلك ركن الجدية فى طلب وقف تنفيذه مما يقتضى رفضه.

وخلصت المحكمة الإدارية العليا من ذلك فى الطعن المشار إليه بجلسة ١٩٨٨/٥/٢٨ الى انه وإذ ذهب الحكم المطعون فيه الى غير ذلك فيكون قد خالف القانون مستوجبا الإلغاء والقضاء برفض طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه وإلزام المدعى بالمصروفات عن درجتى التقاضى .

وقد ثبت من ذلك كله أن المحكمة الإدارية العليا قد أجرت رقابة جدية على حسن تقدير جهة الإدارة للموضوع المعروض فى شتى جوانبه .

مصـــادر استمداد الإدارة لاقتناعها :

وإذا كان من المقرر أن القرار الإدارى يعد قائما على أسباب صحيحة طالما ثبت فى الأوراق صحتها ، وأن تقدير أهميتها وما إذا كانت تجيز لجهة الإدارة التدخل فى إحداث آثار قانونية معينة بإصدار هذا القرار إنما يندرج ضمن السلطة التقديرية لجهة الإدارة ، فإن من المقرر أيضا أن للقضاء الإدارى أن يبحث المسوغ الذى دعا الإدارة الى إصدار قرارها بالحد من حرية المواطن فى السفر الى الخارج ، فإذا ثبتت الدلائل الجدية على خطورة سفره على النظام العام قام القضاء الإدارى بتأييد جهة الإدارة فيما اتخذته من قرار .

وتطبيقا لذلك ، وبناء على أحكام المادة ١١ من القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ المشـــار إليه قضت المحكمة الإدارية العليا(٣٤) بأنه لا يتحتم لصحة القرار الذى يصدر بسحب جواز السفر ، ومن ثم الإدراج بقوائم الممنوعين من السفر ، توافر الأدلة القاطعة ضد من صدر فى شأنه هذا القرار ، وإنما يكفى لقيام القرار على سببه المشروع أن يكون مستندا الى دلائل جدية أو قرائن مادية من شأنها أن تؤدى الى قيام الحالة الواقعية أو القانونية التى دعت الإدارة الى اتخاذه(٣٥) . فإذا ثبت أن القرار المطعون فيه قد قام

---

(٣٤) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٤٨٣ لسنة ٢٦ق بجلسة ١٩٨٤/٤/١٤ .

(٣٥) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٠٥٥ لسنة ٢ق بجلسة ١٩٥٦/٦/٣٠ .

على أمور معينة منسوبة الى الصادر فى شأنها لو صحت لبررت النتيجة التى انتهت إليه جهة الإدارة بإصدار قرار المنع من السفر ، فلا تثريب على جهة الإدارة أيا ما كان المصدر الواقعى أو القانونى الذى استمدت منه أسباب اقتناعها وأسندت إليه قرارها(٣٦) ٠

وعلى ذلك لاجناح على جهة الإدارة إذا كانت قد اطمأنت فيما انتهت إليـه من سوء سمعة المدعية واعوجاج سلوكها الى تقارير موظفيها المسئولين ورجحتها فى هذا الخصوص على شهادة موظف فى حكومة أجنبية بحسن سير المدعية الصادر فى شأنها القرار المطعون فيه وسلوكها ، وبخاصة إذا كانت هذه الشهادة قد وردت فى عبارات عامة لا تنفى ما نسب إليها على وجه التخصيص(٣٧) ٠

كمـا أنه إذا بان للمحكمة من الأوراق المقـدمة أن وزارة الداخلية استخلصت قرارها من التحريات التى تجمعت لدى إدارة المباحث العامة (فرع النشاط الداخلى ـ أجانب) فإن ذلك يعتبر كافيا لحمل قرارها المذكـور على الصحة ، فلا تثريب على الوزارة إذا كانت قـد اطمأنت فيما انتهت إليه من سوء سمعة المدعية الى صادق تحريات موظفيها المسئولين ذلك أن سوء السمعة حالة تلحق بالشخص وتحيط به ولا تتطلب بحكم اللزوم توافر أدلة قاطعة ، وإنما يكفى فى ذلك قيام دلائل جدية وقرائن مادية وهى فى حد ذاتها سـبب يكفى لحمل القرار المطعون فيـه على محمل الصحة وعلى ذلك فإن براءة المطعون ضدها من تهمة إدارة مسكنها للدعارة بحكم قام على الشك فى أدلة الاتهام النافى لليقين ، لا تنفى عن المذكورة الشبهات القوية فى ارتكابها هذا السلوك المنافى للآداب ، وتتضافر مع سائر الدلائل المتجمعة ضدها لإرساء الشبهات ومظان سوء السمعة التى نسبتها جهة الإدارة الى المطعون ضدها وحملتها على اتخاذ القرار المطعون فيـه ، ومن المقرر قانونا أن الأحكام الجنائية لا تقضى بالإدانة إلا عن

---

(٣٦) خلصت محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ١٢٧٦ لسنة ٨ق بجلسة ١٩٥٥/٢/١٧ الى أنه قد حوى الملف الخاص بالمدعى لدى إدارة الجوازات والجنسية تقـارير ثلاثة من الوزراء المفوضين المصريين بالأرجنتين مختلفين ، فإن هـذا ينفى ما نسبه المدعى فى حق أحد الوزراء المفوضين المذكورين ، علاوة على تقرير من أحد موظفى الحكومة الأرجنتينية يؤيد ما ورد فى تقارير المفوضين المصريين خاصة بما نسب الى المدعى فى شأن الإساءة الى مصر بسبب حبائله وتغريره وإضراره بسمعة إحدى الحكومات الأجنبية ٠ ومن ثم خلصت محكمة القضاء الإدارى من ذلك الى أن طلب إلغاء القرار الصادر بمنع المدعى من السفر يكون غير قائم على سند سليم من القانون ومتعينا رفضه ٠

(٣٧) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٠٥٥ لسنة ٢ق بجلسة ١٩٥٦/٦/٣٠ ٠

يقين لا يساوره شك ، لأن الشك فى شأنها يفسر دائما لمصلحة المتهم • وعلى ذلك فإن الحكم بالبراءة لعدم كفاية الأدلة لا يمنع جهة الإدارة من تكوين اقتناعها بما يخالف هذا الحكم متى وجدت دلائل أخرى قوية لإرساء الشبهات(٣٨) •

سوء السمعة حالة تحيط بالشخص :

وقد اطردت أحكام المحكمة الإدارية العليا ، وأيضا محكمة القضاء الإدارى ، على أن سوء السمعة حالة تلحق بالشخص وتحيط به ، ولاتتطلب بحكم اللزوم توافر أدلة قاطعة تقيم إدانته فى وقائع معينة ، أو أحكام جنائية ذات حجية ، وإنما يكفى فى ذلك قيام دلائل جدية وشبهات قوية لها أصول ثابتة بالأوراق والبيانات الرسمية المودعة ملف الشخص •

وفى هذا الصدد تقول الأحكام أيضا أن سفارات مصر بالخارج هى أقرب وأقدر الجهات الرسمية على مراقبة سلوك المصريين وتصرفاتهم بالخارج والتعرف على أحوالهم ، فإذا ما توافر لديها من المعلومات والشواهد ما يريب سمعة وسلوك أحد المصريين بالخارج ، فإن ما يرد منها من تقارير فى هذا الشأن ، يمكن الأخذ به فى الاعتبار عندما تكون جهة الإدارة بصدد تقدير مدى ملاءمة اتخاذ قرار إدارى ، كقرار سحب جواز السفر أو رفض تجديده ، لمواجهة تلك الحالات حفاظاً على سمعة الوطن وكرامته •

وإذا ساغ القول فى بعض الأحوال أنه يلزم توافر وقائع معينة لإمكان وصم شخص ما بسوء السمعة أو السلوك أو الانحراف ، فإن هذا القول لا يستقيم على إطلاقه إذا ما كان الأمر يتعلق بسمعة وسلوك مصرى خارج مصر ، ذلك أن لكل دولة نظامها القانونى والأمنى والاجتماعى وتقاليدها الأخلاقية التى تتسامح فى بعض هذه التصرفات أو لا تحفل بملاحقتها وتأثيمها • ومن ثم فإنه فى مثل هذه الحالات يتعذر ضبط وقائع معينة ونسبتها الى الشخص للتدليل على سوء سمعته أو انحراف سلوكه فى الخارج •

التحريات التى مضى عليها الوقت ورد الاعتبار :

كما انتهت المحكمة الإدارية العليا أيضا الى أنه لا يقدح فى سلامة القرار بسوء السلوك والسمعة المستوجب للمنع من السفر أن يكون قد

---

(٣٨) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٧٩ سنة ٢٧ق بجلسة ١٩٨٢/١١/٢٧ •

مضى بعض الوقت على الوقائع التى تضمنتها التحريات سمح للمدعى أو المدعية خلاله بالسفر دون اعتراض ، إذ أن جهة الإدارة حرة فى اختيار مناسبة إصدار قرارها بغير معقب عدا إساءة استعمال السلطة(٣٩) ٠

وبالنسبة لرد الاعتبار ، فقد حكمت محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ١٦٧٣ لسنة ٩ق بجلسة ١٩٥٦/١١/٢٧ بأنه وإن كانت القاعدة العامة تقضى بحرية الفرد فى الانتقال من جهة الى جهة أخرى والسفر خارج الديار المصرية ، إلا أن للحكومة الحق على الدوام فى منع سفر بعض الأفراد ما دامت ترى فى منعهم من ذلك دفعا لخطرهم ، وتأمينا لسلامة البلاد وأمنها وصيانة كيانها ، وحماية أفراد الشعب والمجتمع من كل ما يضره ، وذلك أيضا مادام قرارها قد خلا من سوء استعمال السلطة وكان المنع مبنيا على أسباب جدية متصلة بالصالح العام ٠ ولا يغير من هذا النظر ما يقول به المدعى من مضى مدة على الأحكام الصادرة ضده فى الاتجار بالمخدرات تعيد إليه اعتباره ، إذ أن رد الاعتبار لا يمنع الحكومة من اتخاذ تلك الإجراءات الوقائية التى من شأنها أن تحد من نشاطه فى تهريب المخدرات لمنع أثرها السيىء على أفراد الشعب ، وهو – أى رد الاعتبار – لا يعدو أن يكون من شأنه محو أثر الحكم وعقوبلته التبعية ، من حيث عدم اعتباره عائدا ، وعدم حرمانه من التوظف ، لذلك فإن من حق الحكومة أن تتخذ هذا الإجراء الذى اتبعته مع المدعى ولو لم تصدر ضده أحكام سابقة مادامت التحريات تدل على وجود نشاط له فى التهريب ، تلك التحريات التى لم يدحضها المدعى ولم يقدم ما يجرح القائمين بها أو يدل على أنهم كانوا مدفوعين إليها بعامل الهوى والغرض(٤٠) ٠

---

(٣٩) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٩٧٧ لسنة ٦ق بجلسة ١٩٦٢/١٢/٩ على أن محكمة القضاء الإدارى كانت قد حكمت أيضا فى القضية رقم ١٤٧٤ لسنة ٥ق بجلسة ١٩٥٣/١/١٢ بأن سبق التصريح للمدعى بالسفر خارج القطر لأعماله التجارية مرتين يفيد بألا خطر فى مغادرته البلاد على أمن الدولة وسلامتها ٠ واستطردت محكمة القضاء الإدارى فى حكمها الى أن إدارة الأمن العام وقد وافقت على التصريح له بتجديد جواز سفره طبقا للبيان الذى أدلى به النائب عن الحكومة ، لهذا فما كان هناك مبرر لتقييد حريته الشخصية والامتناع عن تسليمه جوازه ٠ ومن ثم تكون الدعوى على أساس سليم من القانون متعينا الحكم بطلبات المدعى فيها ٠

وفى هذا الحكم اتخذت المحكمة من التصريح للمدعى بالسفر خارج القطر لأعمال تجارية مرتين ، ومن الموافقة على تجديد جواز سفره ، قرينة على عدم خطورته من مغادرة البلاد على أمن الدولة وسلامتها ٠ وبالتالى رأت أنه لم يكن هناك سبب يبرر تقييد حريته الشخصية (د٠ فاروق عبد البر – المرجع السابق ص٢٢٧) ٠

(٤٠) عكس ذلك راجع حكما آخر لمحكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٨٧٠ لسنة ٩ق بجلسة ١٩٥٦/٧/٢ حيث ذهبت الى أن رد الاعتبار يترتب عليه محو الحكم =

المادة ١١ من القانون ٩٧ لسنة ١٩٥٩ تشترط الأسباب الهامة :

ومجمل القول أن المحكمة الإدارية العليا اطرد قضاؤها على أن ثمة قدرا من السلطة التقديرية خولها القانون لوزير الداخلية فى الترخيص بالسفر عن طريق الموافقة أو عدم الموافقة على منح جواز السفر لبعض الأفراد أو تجديده أو سحبه بعد إعطائه وكذلك عن طريق الإدراج فى قوائم الممنوعين ، وذلك إذا قامت لديه أسباب هامة تبرر هذا القرار(٤١) وهذه السلطة التى يتمتع بها وزير الداخلية وإن كانت واسعة فى السماح أو عدم السماح للمواطنين بالسفر الى الخارج ، إلا أنها ليست على أى حال سلطة مطلقة لامعقب للقضاء الإدارى على ممارستها • فإن استعمال جهة الإدارة هذه السلطة بالمنع منوط بقيام أسباب تدل على أن نشـاط المواطن يمس سلامة الدولة أو سمعتها فى الخارج أو خطورته على الأمن العـام • وعلى ذلك فلجهة الإدارة أن ترفض الترخيص بالسفر الى الخارج إذا قام لديها من الأسـباب الجدية ما تقـدر أنها تبرر ذلك المنع(٤٢) • فهى تملك إذن فى هذا المقام تقدير أهمية الأسباب التى تستند إليها فى إصدار قرارها ، ولكن هذه الأسباب يجب على أى حال أن تكون ــ بحسب نص المادة ١١ المشار إليها ذاتها ــ أسبابا هامة • فإذا لم يقم فى الأوراق دليل على وجود أسباب على الإطلاق أو على وجود أسباب هامة لمنع الفرد من مغادرة البلاد ، كان القرار بعدم الترخيص بالسفر مستوجب الإلغاء •

= القاضى بالإدانة بالنسبة للمستقبل ، وزوال كل ما يترتب عليه من انعدام الأهلية والحرمان من الحقوق وسائر الآثار الجنائية (م٥٥٢ من قانون الإجراءات) فمن باب أولى لا يصح الاستناد الى حكم الإدانة هذا لتقييد حرية من الحريات ، وهى حرية الذهاب والإياب بعد رد الاعتبار ، وإلا كان معنى ذلك طرح حجية حكم رد الاعتبار ، وإهدار دلالته على استقامة المدعى وانصلاح حاله • فمتى كان الثابت أنه قضى برد اعتبار المدعى من الحكم بحبسه مدة خمس سنوات لجلبه مواد مخدرة الى القطر المصرى فإن السبب الذى استندت إليه الإدارة فى منعه من السفر ، يكون قد انهار •

(٤١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٤٨٣ لسنة ٢٦ق بجلسة ١٩٨٤/٤/١٤ • وفى حكمها الصادر فى الطعن رقم ٤٤٢ لسنة ١١ق بجلسة ١٩٦٦/٦/١٢ تقول المحكمة الإدارية العليا « ولا يحد من هذه السلطة المستمدة من نصوص القانون الخاصة بمنح جوازات السفر أو رفض منحها أو سحبها ــ ما فرضه القرار الوزارى رقم ٦٥ لسنة ١٩٥٩ من شروط يتعين على الموظفين المختصين مراعاتها فى منح تأشيرات الخروج وهى أن يكون منحها فى الحدود التى تتطلبها مصلحة البلاد العليا أو تقتضيها دواعى الأمن وهى حسبما هو مستفاد من المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٢٥٤ لسـنة ١٩٥٦ ذات الاعتبارات التى دعت الى فرض وجوب الحصول على تلك التأشيرات لمغادرة البلاد بمقتضى القرار الوزارى المذكور » •

(٤٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٤٤٢ لسنة ١١ق بجلسـة ١٩٦٦/١١/١٢ وبالمثل إذا كانت أسباب منتحلة ، أو ملفقة ، أو مفتعلة ، أو مصطنعة •

فإذا رفعت جهة الإدارة بعض الأسباب الواهية أو الزهيدة المعنى الى مصاف الأسباب الهامة ، أو افتعلت بعض الأسباب وضخمت من فحواها ودلالتها ، فإن هذا لا يرقى الى مرتبة السبب المبرر لمشروعية القرار المانع من السفر • وفى هذا المقام يجرى القضاء الإدارى رقابة فعالة ومدقق فيها من أجل حماية حرية أساسـية من حريات الأفراد ، هى امتداد لحريتهم الشخصية التى كفلها الدستور • ولكن تقدير أهمية الأسباب على أى حال إجراء تبدأ به جهة الإدارة ، فعلى عاتقها تقع مهام الحفاظ على أمن المجتمع وسلامة البلاد ولامعقب على تقديرها من القضاء الإدارى فى هذا المقام إلا إذا بان بها فى الأمر فساد فى التقدير ، أو إساءة فى استعمال السلطة ، ذلك أنه فى هذه الحالة يفتقد القرار الإدارى المانع من السفر « السبب القـانونى » الذى استلزمته المادة ١١ من القـانون المشار إليه لتأسيس ذلك القرار ومن ثم تعتبر أهمية الأسباب فى هذا المقام قيدا قانونيا على سلطة الإدارة لصالح حريات الأفراد وحماية لها ، فقد جاءت تلك المادة ناصة على أنه « ولئن كان لوزير الداخلية رفض منح جواز السفر أو تجديده ، أو سحبه بعد إعطائه وكلها صور للمنع من السفر ، إلا أن ذلك منوط بتوافر أسباب هامة يقدرها وزير الداخلية » فالمنع من السفر على ما توضح من صور لا يكون لأى سبب كان بل يجب أن يرقى الى مستوى معين ، بأن يكون « سببا هاما » وإذا كانت هذه الأهمية « يقدرها » وزير الداخلية ، إلا أنه وفقا لأحكام القانون ومبادئه العامة يقدرها تحت رقابة القضاء الإدارى •

القرار الصادر بالمنع من السفر قرار إدارى مستمر :

أن من القرارات الإدارية الفردية قرارات مستمرة ، يتجدد أثرها كل يوم بل وكل لحظة • وإضفاء صفة الاستقرار عليها بصورة أبدية من الخطورة بمكان • ومن هذا القبيل القرار بالوضع فى قوائم الممنوعين من السفر • مما يجعل المواطن الذى وضع اسمه فى تلك القوائم ممنوعا من السفر مادام اسمه مقيداً بالقوائم المذكورة • وفى ذلك آثار بالغة الخطورة على جوانب عديدة من حياته ومصالحه المادية والمعنوية • ومثل هذه الآثار التى تتجدد باستمرار – على حد قول الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى[٤٣] – لا يمكن القول بأنها ترتبط ارتباطا أبديا بالقرار الأول ، صريحا كان أو ضمنيا ولهذا فإن القرار الفردى المستمر هو من حيث آثاره ، فى مركز وسط بين القرار الفردى الفورى والقرار التنظيمى ، من حيث أن آثـاره لا يمكن أن تحـدد مقدما وعلى صورة قاطعة ، كما هو الشأن فى خصوص القرار الفردى

---

(٤٣) القضاء الإدارى – الكتاب الأول : قضاء الإلغاء – ١٩٧٦ – ص٦٣٥ وما بعـــدها •

الفورى ، بل إن آثار القرار الفردى المستمر مرتبطة بركن السبب الذى يقوم عليه كل قرار إدارى ، بمعنى أن آثار القرار المستمر ، تظل مشروعة ما بقى ركن السبب قائما • فإذا زال هذا السبب ، تعين وقف آثاره فورا فإذا امتنعت الإدارة عن ذلك ، كان امتناعها بمثابة قرار غير مشروع يتعين على القضـاء الإدارى إلغـاؤه • فإذا رفضت الإدارة الترخيص لأحـــد الأفراد بالسفر لأسباب قائمة وقت هذا الرفض ، فإن قرارها يكون مشروعا ولكن إذا زالت الأسباب التى بنى عليها قرار الرفض الأول فإن من حقه أن يعود الى الإدارة مرة أخرى ، وأن يقاضيها بخصوص موقفها منه على ضوء تغير الأســـباب •

وتطبيقا لذلك حكمت محكمة القضاء الإدارى بجلسة ١٩٦٠/٥/١٧ « بأن وضع الشخص فى قوائم الممنوعين من السفر هو بطبيعته قرار ذو أثر مستمر مما يجعل له (الممنوع من السفر) الحق فى أن يطلب رفع اسمه من القوائم فى كل مناسبة تدعو الى السفر الى الخارج • وكل قرار يصدر برفض طلبه يعتبر قرارا إداريا جديدا يحق له الطعن فيه بالإلغاء استقلالا » •

وتؤيد المحكمة الإدارية العليا هذا القضاء فتقضى بجلسة أول ديسمبر سنة ١٩٦٢ « بأن القرار الصادر فى ٢١ يوليو سنة ١٩٥٩ برفض طلب المدعى التصريح له بالسفر الى الخارج والذى أعلن للمدعى فى ٢٨ يوليو سنة ١٩٥٩ وهو القرار المطعون فيه ، قرار إدارى جديد لا يسوغ أعتباره تأكيدا لقرار منعه فى ٢ ابريل سنة ١٩٥٨ من السفر الى الخارج ، وذلك أنه صدر فى مناسبة سفر جديدة متميزة عن مناسبة سفره السابقة • وقرار وضع اسم المدعى على قوائم الممنوعين من السفر يتجدد أثره ـ بحكم طبيعته ـ كلما استجدت مناسبات السفر • ومن ثم فالقرار المطعون فيه له ميعاد للطعن مســتقل » •

المنع من السفر دون موجب من القانون يستوجب لا الإلغاء فحسب بل والتعويض أيضـــا :

يعتبر الاعتداء على حرية عـامة مخالفة للقـانون ، وعلى ذلك فإن القرار الصادر بالمنع من السفر بأى صورة من الصور يعتبر مساسا بحرية عامة من حريات الأفراد يتدخل القضاء الإدارى لحمايتها من هذا المساس إذا كان قد شابته مخالفة للقانون ، وذلك بالقضاء بالتعويض المناسب للمواطن المضرور من منعه من السفر ، وفى هذا اعتزاز بالحريات العـامة التى كفلها الدستور لأفراد المواطنين ، ونصب القضاء حارسا وأمينا على هذه الحريات

فى مختلف صورها المقررة بالدستور(٤٤) .

طلب وقف تنفيذ القرار الصادر بالمنع من السفر :

وفى صدد دعوى الإلغاء أيضا فإن الفرد الذى مست حريته بالمنع من السفر يستطيع ـ بحسب الأحوال ـ أن يقرن طلب الإلغاء بطلب وقف التنفيذ بالنسبة للقرار الصادر بالمنع من السفر ، فإن الآثار التى تترتب على المنع من السفر قد يتعذر تداركها ما لم يوقف تنفيذ القرار الى حين الفصل فيه بالإلغـاء .

الفصل الخامس

تطبيقات من أحكام القضاء الإدارى

المبحث الأول : من أحكام المحكمة الإدارية العليا :

أولا : الطعن رقم ٢٧٩ لسنة ٣٧ ق جلسة ١٩٨٢/١١/٢٧ :

ترامى لسلطات الأمن مع اتساع ظاهرة سفر بعض المصريات الى لبنان أن بعضهن يسلكن فى الخارج سلوكا يسىء الى سمعة الوطن ويخل بكرامته نتيجة انحرافهن وعدم التزامهن بالقيم الخلقية والتقاليد المرعية فكلفت بعض ضباط إدارة مكافحة جرائم الآداب العامة (قسم المكافحة الدولية) بالسفر الى لبنان لدراسة هذه الظاهرة وقد أسفر ذلك عن تقديم تقرير بأسماء بعض المصريات اللائى يعملن بالملاهى الليلية والبارات بلبنان تضمن اسم المطعون ضدها حيث كانت تعمل بملهى من ملاهى الدرجة الثالثة معروف بسوء السمعة كما ورد اسم المطعون ضدها أيضا برقم ٢٨١ بكشف الأمن العام اللبنانى الخاص بالمصريات اللائى يعملن بالبارات والملاهى الليلية ببيروت كذلك فقد أسفرت التحريات التى أجرتها السلطات المختصة عن المطعون ضدها بمعرفة آداب القاهرة أنه سبق ضبطها فى القضية رقم ٣١٩ لسنة ١٩٧٢ جنح آداب عابدين لمجالسة رواد ملهى جراناداً وإزاء ذلك كله أرسلت مصلحة الأمن العام كتابها السرى رقم ٣٢ فى ٥ ابريل سنة ١٩٧٣ الى مصلحة الجوازات والهجرة والجنسية بإدراج اسم المطعون ضدها بقوائم الممنوعين من السفر لانحرافها وإساءتها لسمعة الوطن فى الخارج وتلبية لذلك فإنه لدى عودة المذكورة الى الوطن يوم ١٣ يونيو

---

(٤٤) راجع الدكتور سليمان الطماوى ـ القضاء الإدارى ـ الكتاب الثانى قضاء التعويض وطرق الطعن فى الأحكام ١٩٧٧ ـ ص١٥٣ وما بعـدها .

سنة ١٩٧٤ تقرر سحب جواز السفر منها للأسباب المتقدمة ٠

ومن حيث إنه يستفاد مما سبق أن قرار سحب جواز السفر المطعون ضدها وإدراج اسمها بقوائم الممنوعين من السفر قد اتخذته الجهة الإدارية المختصة قانونا فى ضوء ما قام لديها من أسباب ودواعى واعتبارات لها أصول ثابتة بالأوراق والبيانات الرسمية المودعة ملف المطعون ضدها تبرر إصدار هذا القرار وقد استبان من الأوراق أن هذا الإجراء لم يقتصر على المطعون ضدها وحدها وإنما شملت قوائم المنع من السفر عددا من المصريات اللائى يعملن بلبنان ويسلكن سلوكا شائنا يسىء الى كرامة الوطن وسمعته ومن ثم يغدو من الواضح أن تقدير جهة الإدارة لاعتبارات ودواعى منع المطعون ضدها وأمثالها من السفر قد برأ من إساءة استعمال السلطة ٠

ومن حيث إنه لا وجه لما ذهبت إليه المطعون ضدها وسايرها فى هذا الاتجاه الحكم المطعون فيه من أن سوء سمعة الملهى الذى كانت تعمل فيه ببيروت لا يقوم دليلا على سوء سمعتها ذلك ان سوء السمعة وهى حالة تلحق بالشخص وتحيط به لا تتطلب بحكم اللزوم توافر ادلة قاطعة تقيم إدانته او احكاما جنائية توصمه وإنما يكفى فى ذلك قيام دلائل جدية لها اصول ثابتة على الإنزلاق الى مسالك مشبوهة والتردى فى مجالات السوء ، فإذا ما تعزز ذلك بما كشفت عنه التحريات من سبق ضبط المطعون ضدها فى القضية رقم ٣١٩ لسنة ١٩٧٢ جنح اداب عابدين لمجالستها رواد احد الملاهى وما اسفرت عنه تحريات لجنة ضباط مكافحة الآداب التى سافرت الى لبنان وورود اسم المطعون ضدها بكشف الأمن العام اللبنانى سالف الذكر لاستبان من ذلك كله ان ثمة دلائل جدية وقرائن مادية يكفى لحمل القرار المطعون فيه على محمل الصحة ٠

ومن حيث إنه فيما يتعلق باتهام المطعون ضدها بإدارة مسكنها الكائن بحى جاردن سيتى بالقاهرة للدعارة فإنه ولئن كانت هذه الواقعة لاحقة على صدور القرار المطعون فيه وقضى فيها ببراءة المطعون ضدها إلا أنه بمطالعة الحكم الصادر بالبراءة يبين انه قد قام على الشك فى ادلة الاتهام النافى لليقين فضلا عن عدم ثبوت اعتياد ممارسة الدعارة ٠ وهذا هو شان الأحكام الجنائية دائما وهو ألا تحكم بالإدانة إلا عن يقين لا يساوره شك لأن الشك يفسر دائما لمصلحة المتهم ٠ وبناء عليه فإن هذه الواقعة فى حد ذاتها وما لا يمسها من ظروف واعتبارات لتتضافر مع الدلائل السابقة لإرساء الشبهات ومظان سوء السمعة التى نسبتها جهة الإدارة الى المطعون ضدها وحملتها على اتخاذ القرار المطعون فيه ٠

ومن حيث إنه لا اساس لما يقول به الدفاع عن المطعون ضدها من

أن قسم الآداب قد وافق على طلبها فى ١٩٨١/٣/١٠ بإضافة دول افريقيا الى جواز سفرها بما يفيد انه لا اعتراض للقسم على سمعة المطعون ضدها ذلك لأن الراجح أن ذلك قد تم تسليما من السلطات المختصة لمقتضى نفاذ حكم محكمة القضاء الإدارى المطعون فيه بإلغاؤه قرار سحب جواز سفر المطعون ضدها ومنعها من السفر وعلى أى حال فإن هذه الواقعة تأتى فى ظروف وتوقيت متباعد عن الظروف والملابســـات التى قامت فى تاريخ إصدار القرار المطعون فيه ٠

ثانيا : الطعن ٢٢٠ لسنة ٢٣ ـ جلسة ١٩٧٨/٢/١١ :

نسب الى المطعون ضدها اتهامها فى قضايا متعددة اشير إليها فى الأوراق ، وسوء سمعتها بالخارج عندما سافرت للعمل ببارات وملاهى الطرق سيئة السمعة ، وكان زواجها من الشخص الأردنى الجنسية الذى يعمل هو وبناته فى الملاهى الليلية الذى يديره بالأردن ثم تطليقه لها بعد مرور شهرين فقط من الزواج يوحى بأن القصد فى هذا الزواج كان لمجرد تبرير سبب خروجها من البلاد للمضى فى ممارسة النشاط الذى توافرت الأدلة والتحريات على اعتيادها عليه ، وهو مما لاشك فيه يسىء الى سمعة مصر والمصريين ومن ثم فإن قرار منعها من الســفر يكون قد اســتهدف المصلحة العامة للبلاد وحماية سمعتها فى الخارج ٠

ومن حيث إنه لما تقدم يكون الطعن قد قام على اساس سليم من القــانون ويتعيّن لذلك الحكم بإلغاء الحكم المطعون فيه والقضاء برفض طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه وإلزام المدعية بمصاريف كل من هذا الطلب والطعن ٠

ثالثا : الطعن ١٤٨٣ لسنة ٢٦ق ـ جلسة ١٩٨٤/٤/١٤ :

ثبت من واقعات الدعوى أن سمعة المطعون ضدها وسلوكها خارج البلاد قد ساء الى الحد الذى دفع بالسفارة المصرية فى دار السلام الى إرسال برقية وخطابين الى وزارة الداخلية بطلب منعها من السفر الى الخارج كما ارسل القنصل العام فى دار السلام خطابا الى وزارة الخارجية فى ١٩٧٥/٦/٧ يتضمن شكوى المصريين من إساءة المطعون ضدها لسمعة مصر والعرب لمزاولتها الدعارة ، فضلا عن أن طلاقها من زوجها كان بناء على رغبة الزوج لسوء سلوكها وسمعتها ٠ ولاشك أن مراقبة سلوك المطعون ضدها فى الخارج لا يتأتى إلا بمعرفة السلطات المصرية فى الخارج وهى السفارة المصرية والقنصلية المصرية اللذان أجمعا على ما نسب الى المطعون ضـــدها ٠

- أما عن عدم إبلاغ السفارة المصرية السلطات المحلية بدار السلام عن تصرفات المطعون ضدها ، فمن البديهى أن السفارة المصرية غير منوط بها الحفاظ على الآداب العامة فى بلد أجنبية ، وإنما المنوط بالسفارة الحفاظ على سمعة مصر فى الخارج ٠

ومن حيث إن الثابت من الأوراق أنه بتاريخ ١٩٧٥/٥/٢١ وردت الى وزارة الداخلية برقية من سفارة مصر بدار السلام تفيد أن السيدة ٠٠٠٠٠ حاملة جواز السفر رقم ٣٩٥١٥ ـ الصادر بتاريخ ١٩٧٢/٧/١٧ تم طلاقها من زوجها الألمانى ، وتطلب السفارة إخطار الجوازات لإتخاذ اللازم لشطب البيان الخاص بزواجها من المذكور من جواز سفرها ، ولمنعها من العودة الى دار السلام ـ مقر عمل زوجها ـ لسوء سيرها وسلوكها ، علما بأنها رحلت الى القاهرة على الطائرة المصرية فجر يوم الاثنين ١٩٧٥/٥/١٩ واضافت البرقية أن تقريرا عن الموضوع سيصل بالحقيبة الدبلوماسية القادمة ٠

وبتاريخ ١٩٧٥/٦/١٥ ورد كتاب سفير مصر فى دار السلام رقم ٢٣ ملف ١٣/١ إلحاقا لبرقية السفارة المشار إليها يطلب اتخاذ اللازم نحو منع المذكورة من السفر للخارج مرة أخرى حفاظا على سمعة مصر حيث أنها كانت تزاول مهنة الدعارة فى دار السلام بالرغم من كونها متزوجة من أستاذ جامعة ألمانى مما دعا الأخير الى تطليقها بالسفارة لهذه الأسباب يوم ١٩٧٥/٥/٢٣ ٠

وبتاريخ ١٩٧٥/٦/٢١ أرسلت وزارة الخارجية الى مصلحة وثائق السفر والهجرة والجنسية كتابها برقم ١٢٧٠٤ قنصلى مرفقا به كتاب القنصل العام لمصر فى دار السلام رقم ١٦٤ (ملف ٥١٣/١ قنصلى) ، وجاء فى هذا الكتاب بأنه فى يوم ٢٣ مايو سنة ١٩٧٥ تم فى مقر سفارة مصر بدار السلام استخراج شهادة طلاق رسمية بموجبها تم الطلاق بين السيد ٠٠٠٠٠٠٠ الأستاذ بكلية الهندسة بجامعة دار السلام ، والسيدة ٠٠٠٠٠٠٠ وقد تم الطلاق بناء على طلب الزوج الذى أفاد السفارة بأنه يرغب فى الانفصال عنها لسوء سلوكها وسمعتها بدار السلام دون مراعاة لحرمة الدين أو الزواج ٠

واضاف كتاب القنصل أن السفارة لاحظت فى عدة مناسبات أن المذكورة تقوم بأفعال (مخلة بالآداب والأخلاق فى المحلات العامة) ، واشتكى كثير من المصريين والعرب من إساءتها لسمعة المصريين والعرب بمزاولتها

الدعارة وترى السفارة اتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع المذكورة من السفر للخارج مرة أخرى حفاظا على سمعة الوطن ٠

ومن حيث إنه لما تقدم يبين ان القرار المطعون فيه بسحب جواز سفر المطعون ضدها وعدم منحها أو تجديد وثائق سفر لها ، قد قام على مبررات وأسباب كافية لحمله محمل الصحة ، ولها أصول ثابتة بالأوراق والملفات ٠٠

رابعا : الطعن ١٣١٥ لسنة ٢٦ق ـ جلسة ١٩٨٣/١١/١٢ :

بتاريخ ١٩٧٥/٨/١٢ تم تحرير نموذج إدراج ارسل برقم ٢٨٣٧ من مدير مصلحة الأمن العام الى مدير مصلحة وثائق السفر والهجرة والجنسية (قسم القوائم) وذلك لإتخاذ اللازم نحو إدراج ٠٠٠٠ على قائمة الممنوعين من السفر بناء على طلب إدارة مكافحة المخدرات بكتابها رقم ١٩٣١ المؤرخ فى ١٩٧٥/٦/٧ وتستند الإدارة العامة لمكافحة المخدرات فى ذلك الى أن المذكور مسجل بقسم مكافحة المخـــدرات بالأسكندرية تحت رقم ١٤٧٣ معلومات لنشاطه فى تهريب المخدرات ولاشتراكه فى عصابة المهرب الخطير ٠٠٠٠٠٠ وشهرته ٠٠٠٠٠٠ السابق اعتقاله لنشاطه فى المخدرات كما أن المطعون ضده سبق ضبطه بميناء الاسكندرية مع سيدة تدعى ٠٠٠٠٠٠ وفى حيازتها كمية من المخدرات فى القضية رقم ٢٥٥١ لسنة ١٩٦٩ ميناء الاسكندرية ، وبالإطلاع على صورة الحكم الصــادر فى القضية المذكورة بجلسة ١٩٧٠/٦/١٠ تبين أن المتهمة فى هذه القضية هى ٠٠٠٠٠٠ وأن الحكم قد صدر ببراءتهما مما أسند إليهما وبمصــادرة الجوهر المخـــدر المضبوط بلا مصروفات جنائية وحاصل اتهام النيابة العامة لها أنها فى يوم ١٩٦٩/٥/٩ بدائرة قسم الميناء محافظة الاسكندرية قد جلبت الى الأراضى المصرية جوهرا مخدرا (حشيشا) بدون ترخيص كتابى من الجهة المختصة وقد استعرضت المحكمة وقائع الدعوى وجاء فى أسباب حكمها « أن الثــابت من التحقيقات أن المتهمة فــور الضــبط قد أرشــدت عمن يدعى ٠٠٠٠٠٠ مقررة أنه مالك المخدرات المضبوطة معها وقد كلفها بحمله قبيل مغادرتها للسفينة بغية تهريبه وقد قام الدليل على صحة هذا القول من اقوال المتهمة وإنكار هذا الذى ارشدت عنه صلته بها ومرافقته لها ثم عدوله عن هذا الإنكار واعترافه بملازمته للمتهمة طوال مدة إقامتها فى بيروت وتواجدهما فى السفينة وقد سارت النيابة العامة فى تحقيقها للجريمة على أنه شريك للمتهمة فإذا أضيف الى ذلك ما ذكره شاهد الإثبات بتحقيقات الجلسة من أنه يعتقد أن المخدرات المضبوطة مملوكة لمن أرشـــدت عنــه

المتهمة ٠٠٠٠ بانيا هذا الاعتقاد بتقديم هذا الأخير إليه فى اليوم التالى طالبا جميع الأشياء التى كانت تحملها المتهمة باعتبار انها مملوكة له وجميع هذه الأدلة ترجح صحة ما أكدته المتهمة من ملكية المخدر لهذا الشخص ٠٠٠٠ ورتبت المحكمة على إبلاغ المتهمة عن شريكها المذكور للحكم ببراءتها مما نسب إليها استنادا الى نص المادة ٤٨ من القانون رقم ١٨٢ لسنة ١٩٦٠ ٠ ويتضح من ذلك أن تقارير جهات الأمن عن المطعون ضده فى تهريب المخدرات ، تجد لها سندا قويا من أسباب الحكم سالف البيان ٠

ومن حيث أنه ترتيبا على ما تقدم يكون إدراج اسم المطعون ضده فى قوائم الممنوعين من السفر قد جاء مطابقا لأحكام القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ فى شأن جوازات السفر ولأحكام قرار وزير الداخلية رقم ٨١٢ لسنة ١٩٦٩ فى شأن قوائم الممنوعين واستند فى ذلك الى أسباب صحيحة مستمدة ومستخلصة من أصول تنتجها ومن ثم يكون الحكم المطعون فيه قد جانب الصواب ويتعين القضاء بإلغائه ورفض الدعوى وإلزام المدعى المصروفات ٠

خامسا : الطعن ٢٧٣٩ لسنة ٢٩ق ـ جلسة ١٩٨٤/٤/٢١ :

نسب قسم رعاية المصالح المصرية بصنعاء الى المدعى ارتكابه أمورا معينة تنبىء عن انحراف فى المسلك وشذوذ فى الطبع ، مما يؤثر تأثيرا سيئا على سمعة الدولة ، ويلحق الضرر بأبنائها فى الخارج ، ومن ذلك قيامه بدور العميل لدى أجهزة الأمن اليمنية فى أوساط الجالية المصرية بصنعاء وتلقيه الرشاوى واستغلال نفوذه للضغط على المصريين لابتزاز اموالهم والإيقاع ببعض المصريات وتقديمهن لرجال الأمن اليمنيين تأكيدا لولائه لهم وكل ذلك تظاهره الشكاوى المقدمة ضده من مصادر مختلفة فضلا عن التحقيقات الإدارية التى تمت معه بمعرفة القسم القنصلى بالسفارة المصرية بصنعاء والتى يظهر منها رغم انها لم تتناول أقوال جميع الشاكين أن المدعى لم يكن فوق مستوى الشبهات للشائعات التى ثارت حوله عن ممارسته دور الوساطة فى الإيقاع ببعض المواطنات المصريات وتقديمهن لرجال الأمن اليمنيين ولما قرره أحد الشهود فى التحقيق من أنه دفع للمدعى مبلغا من النقود نظير التوسط له فى إتمام دراسته الثانوية ٠ وعلى هذا النحو يغدو القرار المطعون فيه بحسب الظاهر متفقا مع أحكام القانون وبالتالى يكون طلب وقف تنفيذه غير قائم على أسباب جدية خليقا بالرفض ٠

ومن حيث إن الحكم المطعون فيه وقد صدر فى غيبة هذه الواقعات وقضى بغير ما تقدم فإنه يكون قد جانب الصواب فى قضائه ومن ثم حق

القضاء بإلغائه وبرفض طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه وإلزام المدعى المصروفات ٠

سادسا : الطعن رقم ٢٥٧ لسنة ٢٦ق ـ جلسة ١٩٨٢/٢/٢٧ :

استندت جهة الإدارة فى إصدارها قرارها بسحب جواز سفر المطعون ضده وعدم تجديده ، وبالتالى الحيلولة بينه وبين السفر خارج البلاد الى أسباب تتمثل فى وجوده ببيروت دون أن تتوافر لديه نفقات العودة الى أرض الوطن مع الإكثار من التنقل بين دولتى سوريا ولبنان إبان اشتعال الحرب الأهلية بلبنان ٠ ولما كانت واقعة تواجد المطعون ضده بالخارج دون أن يكون معه مصاريف العودة لا تحمل بذاتها معنى الإساءة الى الوطن أو الإضرار بسمعة البلاد اللهم إلا إذا كان مردها الى انحراف فى المسلك أو تنكب للنهج القويم أو ما الى ذلك وهو ما خلت الأوراق من بيانه ، هذا بالإضافة الى أن المطعون ضده قام بأداء نفقات عودته الى الدولة ٠ ثم أن واقعة تردده ما بين سوريا ولبنان أثناء اندلاع الحرب الأهلية بلبنان لا تعتبر بذاتها شيئا منكرا ، وإنه أيا ما كان الأمر فى تكييف هذه الواقعة وأيا كان ما تثيره من ريب وظنون فى اعتبار الإدارة ، فإنه ما دام لم يثبت أن للمطعون ضده أدنى صلة بأى من الفريقين المتقاتلين أو أنه أتى فى هذا المجال فعلا أو أفعالا من شأنها أن تسىء الى سمعة وطنه أو أنه ناصر فريقا على حساب الآخر أو غير ذلك مما قد يصمه بسوء القصد أو يؤثر من قريب أو بعيد فى موقف الحيدة الذى التزمته جمهورية مصر العربية حيال ما يجرى من مشاحنات بين الأشقاء ، فما كان هناك لذلك موجب لتقييد الحرية الشخصية للمطعون ضده بإصدار قرار بسحب جواز سفره وعدم تسليمه له ، الأمر الذى يستتبع أن يكون هذا القرار غير قائم على سبب يبرره ، وبالتالى يقع مخالفا للقانون خليقا بالإلغاء ٠

المبحث الثانى : من أحكام محكمة القضاء الإدارى :

أولا : القضية ٨٨٤ لسنة ١٠ق ـ جلسة ١٩٥٦/١٢/١١ :

تقدمت المدعية بطلب استخراج جواز سفر لها بدعوى تعاقدها للعمل بإحدى الملاهى بالخارج فرفض طلبها ، وكان الثابت من الأوراق يدل على أن المدعية ليست ذات سمعة فنية ، ولم تقدم دليلا على عكس ذلك ، وكل ما قدمته هو بطاقة ثابت بها أنها تعمل (ارتست) ، وهذه العبارة لا تدل على شىء ولا تكفى لإضفاء صفة الفن عليها ، ومن ناحية السمعة ذكرت

إدارة بوليس الآداب أن المدعية كانت مستخدمة بإحدى المحلات العامة ، وكان عملها قاصرا على مجالسة رواد المحل ثم اشتغلت صرافة فى إحدى بارات الدرجة الثالثة ، هذا فوق ما اثبته الكشف الطبى عليها ، وذكرت الإدارة أن سفر مثل المدعية الى الخارج سيؤدى بها الى سلك طرق غير كريمة للارتزاق إذ ليس لها من فنها ما يساعدها على العيش فى مثل هذه البلاد وأما من ناحية سابقة سفرها الى الخارج فصحيح انها سافرت ولكنها تزوجت من قبرصى مسيحى غير عابئة باختلاف الدين ، وهذا إن دل على شىء فإنما يدل على فقدانها كل القيم الأخلاقية ، ومن ثم تكون دعوى المدعية على غير أساس من القانون متعينة الرفض ·

ثانيا : القضية ١١١٧ لسنة ٧ق ـ جلسة ١٩٥٥/٣/٢ :

الثابت من واقعات الدعوى أن المدعى سافر ومعه فرقة تمثيلية أساءت الى سمعة مصر فى الخارج ، وفقا لما اثبته قنصل مصر العام بالسويد بتقريره ومن ثم كان منعه من السفر الى الخارج مع مثل هذه الفرقة التى تسىء الى سمعة مصر ، وامتناع السلطة الإدارية عن تجديد جواز سفره للخارج ، يعتبر تصرفا سليما لا غبار عليه ، لأنه يستند الى وقائع ثابتة فى الأوراق ولا سبيل الى دحضها ، ولا يؤثر فى ذلك التعهد الذى قطعه المدعى اخيرا على نفسه بالتفرغ لأعمال التجارة وعدم اصطحاب فرق استعراضية معه للخارج مستقبلا مادام أن القرار المطعون فيه قام وقت صدوره على أسباب تبرره ، وإن كان يصح للجهة الإدارية إذا ما تبين لها صدق هذا التعهد أن تعيد النظر فى الأمر مستقبلا ·

ثالثا : القضية رقم ١٧٩ لسنة ١٣ق ـ جلسة ١٩٦٠/٥/١٠ :

إذا كان الثابت من الأوراق أن المدعى أثناء وجوده باليمن أخذ يذيع الشائعات والأقوال التى تسىء الى سمعة البلاد الأدبية والاقتصادية والى العلاقات السياسية القائمة بين المملكة اليمنية والجمهورية العربية المتحدة بعد اتحادهما معا ، فإنه يكون حقا للممثل السياسى للجمهورية العربية المتحدة باليمن أن يتدخل فى الأمر للمحافظة على دوام العلاقة الطيبة بين البلدين واتحادهما · فيقرر سحب جواز سفر المدعى وترحيله من اليمن ·

ولا يؤثر فى ذلك قول المدعى بأن إلغاء التمثيل السياسى بين الجمهورية العربية المتحدة والمملكة اليمنية على اثر اتحادهما ، يسلب الممثل السياسى للجمهورية العربية المتحدة باليمن اختصاصه فى هذا الصدد ،

لأن الاتفاق بشأن هذا الإلغاء لم ينفذ إلا فى ١٤ من نوفمبر سنة ١٩٥٨ تاريخ الإعلان المتبادل بين الجمهورية العربية المتحدة والمملكة اليمنية على أن يكون تنفيذه ابتداء من التاريخ المذكور ، فى حين أن القرار المطعون فيه قد صدر قبل ذلك فى ١٥ من يوليه سنة ١٩٥٨ أى فى وقت كان التمثيل السياسى فيه لا يزال قائما بين البلدين · ومن ثم يكون القرار المطعون قد صدر ممن يملكه وفى حدود السلطة التقديرية المخولة له مستهدفا بذلك الصالح العام ·

رابعا : القضية رقم ١٠٣٧ لسنة ١٣ق جلسة ١٩٦١/١/٢٤ :

إذا كان المدعى قد اعتبر داخلا فى الجنسية المصرية بحكم القانون طبقا لنص المادة الأولى فقرة ثانية من المرسوم بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٢٩ وفى ١٣ نوفمبر سنة ١٩٥٨ وضع فى قائمة الممنوعين من السفر لأنه صهيونى ، فتقدم بطلب الى إدارة الجوازات والجنسية قرر فيه بتنازله عن الجنسية المصرية ورغبته فى مغادرة البلاد نهائيا ووافقت الجهات المختصة على هذا الطلب ومنحته تذكرة مرور فى ١٩٥٨/١٢/٢٤ ولكنها فى ٢٩ من ديسمبر سنة ١٩٥٨ قررت منعه من السفر وسحبت منه تذكرة المرور مبررة مسلكها إزاء المدعى بعد أن وافقت على مغادرته للبلاد نهائيا بأنه أحد عملاء رئيس مجلس إدارة شركة مصانع نسيج القاهرة ، وأنه أحد المسئولين فى هذه الشركة وفى شركة ألفا التابعة لها واللتين فرضت عليهما الحراسة وأن هناك تحقيقات تجريها نيابة الشئون المالية فى مخالفات مالية واقتصادية وقعت من الشركتين المذكورتين ، وأن التحقيق يستدعى سؤال المدعى عن هذه المخالفات لأنه كان يشغل منصب مدير المبيعات فى شركة ألفا خلال الفترة التى يتناولها التحقيق · إذا كان ذلك ، وكان التحقيق لم يسفر حتى الآن ـ وبعد فوات سنة ونصف تقريبا على منع المدعى من السفر ـ عن ارتكابه أمرا مخالفا للقانون ، ولم تسند إليه النيابة العمومية أية واقعة معينة أو تهمة يسأل عنها بل إن المدعى قد اجترأ خطوة إيجابية بغية تحديد موقفه نهائيا والتعجيل بسفره الى أمريكا لإجراء عملية جراحية عاجلة فى عينه التى أصيبت بمرض خطير ، فأقام دعوى مستعجلة ضد الحارس الخاص على شركة القاهرة لبيع المنسوجات (ألفا) ومدير مصلحة الهجرة والجوازات والجنسية ، وطلب فيها الحكم بصفة مستعجلة بسماع شهادته فيما يطلب منه الشهادة فيه ، وبذلك سنحت الفرصة الكاملة لجهة الإدارة لكى تسمع شهادته فى كل ما هو منسوب إليه من مخالفات وأن توجه إليه ما تشاء من اتهامات غير أنها فوتت هذه الفرصة فلم تطلب شهادته فى أمر ما ولم توجه إليه اتهاما

او مخالفة ما ، مما أدى الى الحكم برفض هذه الدعوى الأمر الذى يتضح منــه أن القرار المطعون لم يكن له ما يبرره ، فإنه يكون بذلك قد صدر مفتقرا الى سبب صحيح يستند إليــه ٠

خامسـا : القضية ٦٢٨ لسنة ٤ق ـ جلسـة ١٩٥٢/٤/٨ :

الثابت من الأوراق أن المدعى حصل من إدارة الجوازات والجنسية بوزارة الداخلية على جواز سفر الى فرنسا ليتم دراسته بمعهد السربون بباريس ، لكن بعض جهات البوليس صادرت الجواز وحالت بينه وبين تحقيق غرضه ٠ وقد استندت فى تصرفها هذا الى سبق الحكم بإدانته فى قضية سياسية استوفى عقوبتها ٠ ولما لجأ الى رئيس الوزراء وقتئذ يشكو هـذا التصرف اذن له بالسفر فى ١٩٤٩/٥/٢٦ ، ورغم ذلك لم يحصل على جواز السفر إلا فى ١٩٤٩/٧/١٠ ، وبعد ذلك بثلاثة أيام تقدم الى إدارة الجوازات بطلب تجديد الجواز لانتهاء مدته وأرفق بهذا الطلب جواز سفر زوجته ، وحددت إدارة الجوازات يوم ٢٠ من هذا الشهر لرد الجوازين بعد تجديدهما لكنها لم تفعل ٠ وفى هذه الأثناء التحق بوظيفة ضابط حركة بشركة سعيدة للطيران ولما كان جواز السفر ضروريا لهذا العمل فقد جدد سعيه لاسترداد الجواز حتى تسلمه فى ١٩٥٠/٧/٢ ٠ وبينما كان يتهيأ للسفر فى إحدى الرحلات تقدم رئيس القسم السياسى الى إدارة الشركة وسحب منه جـواز السفر ، فحال ذلك بينه وبين طلب الرزق كما حيل بينه وبين طلب العلم ، وحلت به من جـراء ذلك أضرار مادية وأدبية يسـتحق من أجلها التعويض المطلوب ٠

دفعت الحكومة الدعوى قائلة إن المدعى ذو نشاط سياسى خطر على الأمن والنظام وعلى المبادىء الأساسية للهيئة الاجتماعية ، وقد شرع فى ١٩٣٧/١١/٢٨ فى قتل رفعة مصطفى النحاس باشا رئيس مجلس الوزراء وقتئذ بأن أطلق عليه أربع طلقات نارية أصابت سيارته ٠ وقد حوكم عن هذه الجريمة وحكم عليه بالسجن عشر سنوات وأفرج عنه فى سنة ١٩٤٥ بعد استيفاء العقوبة ، ولكنه لم يكف عن نشاطه السياسى بعد الإفراج عنه ، فأخذ البوليس يراقبه حتى علم أنه يعتزم السفر الى الخـارج فى سنة ١٩٥٠ لأغراض مجهولة أثناء وجود بعض كبار الشخصيات السياسية المصرية فى أوروبا وفى مقدمتهم رئيس مجلس الوزراء الذى كان هدفا لاعتدائه منذ عشر سنوات ، فرأت إدارة الأمن العام تأجيل صرف جواز السفر الى المدعى حتى يعود كبار المصريين سالفى الذكر من أوروبا ، فلما عادوا سلم جواز السفر مجددا ، ولم يكن فى هذا الإجراء أى عسف أو اعتداء على حرية المدعى ٠

وقد بان للمحكمة فى هذه الدعوى ان إدارة الجوازات والجنسية لم تحبس جواز السفر عن المدعى اثناء صيف عام ١٩٥٠ فقط حين كان رئيس مجلس الوزراء وبعض كبار المصريين فى اوروبا ، بل جاوزت ذلك الى فترات اخرى حتى بعد عودة رئيس مجلس الوزراء وغيره من كبار المصريين من اوروبا ، ولم يكن ثمة مبرر لحبس الجواز هذه الفترات المختلفة ٠ ولاشك ان حبس الجواز يؤدى الى تقييد حرية المدعى فى التنقل سواء لطلب العلم او لطلب الرزق كما يدعى او لغير ذلك من الأغراض المشروعة ٠ وعلاوة على ذلك فإن الحكومة وقد اختارت ان تضحى بشىء من حرية المدعى على هذا الوجه تحت ضغط الضرورة لتوقى خطر محتمل وغير محقق لزمها تعويضه عن تقييد حريته بما لا يتفق مع الدستور(٤٥) ٠

الفصل السادس

إبعاد المصرى عن البلاد

واستكمالا للصورة نتطرق الى ما يمكن ان نسميه « بالوجه الآخر من العملة » فندرس كامتداد لحرية السفر والتنقل عبر الحدود ما للدولة من سلطة إبعاد عن اراضيها ٠ فنتساءل من ناحية اولى هل يجوز إبعاد مصرى عن البلاد ٠ ونتطرق الى ما يمكن ان نطلق عليه « الإبعاد المستتر » فنتساءل عما إذا كان يجوز تسليم مصرى الى دولة اجنبية للتحقيق معه او محاكمته بمعرفة سلطاتها ؟ كما نمضى فنتعرض لما يمكن ان نسميه « الإبعاد المعاكس » فنتساءل هل يجوز منع مصرى من العودة الى البلاد ؟

ومن ثم ندرس الإبعاد فى المباحث الآتية :

مبحث اول : هل يجوز إبعاد مصرى عن البلاد ؟

مبحث ثان : هل يجوز منع مصرى من العودة الى البلاد ؟

مبحث ثالث : هل يجوز تسليم مصرى الى دولة اجنبية ؟

---

(٤٥) يعلق الدكتور فاروق عبد البر على هذا الحكم الذى نقلناه عنه (ص٢٢٧ من مرجعه السابق) بانه تمسك بحرية المواطن فى التنقل ، ففى هذه الدعوى وعلى الرغم من ان المدعى ادين فى محاولة اغتيال السيد رئيس الوزراء ، وحكم عليه بعشر سنوات سجن ، إلا ان هذا لم يمنع المحكمة من إقرار حق المدعى فى فترات لم يكن يمثل فيها سفره اية خطورة على حياة رئيس الوزراء وغيره من كبار المصريين فى اوروبا ، يعتبر امرا غير مشروع ، وبالتالى حكمت له بالتعويض نتيجة تقييد حريته ٠

المبحث الأول : هل يجوز إبعاد مصرى عن البلاد ؟

تواترت الدساتير المصرية منذ دستور ١٩٢٣ الى دستور ١٩٧١ الحالى على أنه لا يجوز إبعاد اى مواطن عن البلاد (المادة ٧ من دستور ١٩٢٣ والمادة ٣٨ من دستور ١٩٥٦ والمادة ٣٠ من دستور ١٩٦٤ المؤقت والمادة ٥١ من الدستور الدائم لعام ١٩٧١) · وهذا الحق من الحقوق الدستورية المطلقة ، التى تتأبى على أن تتولاها الدولة بأى تقييد ولو تحت ستار التنظيم ، الى حد أنه لا يجوز حتى للسلطة التشريعية أن تصدر قانونا يضيق من نطاق هذا الحق ، معطيا للسلطات الأمنية صلاحية ان تأمر بإبعاد مواطن فى بعض الحالات ، مهما كانت هذه الحالات ضيقة ومحاطة بالقيود والضمانات · ومن ثم ، يكون القانون الذى يصدر على هذا النحو غير دستورى لمخالفته لصريح نص الدستور ·

ويكون القرار الذى تصدره السلطة التنفيذية بإبعاد مصرى عن البلاد لأى اعتبار من الاعتبارات مهما عظمت جسامته قرارا ليس مخالفا للقانون فحسب ، بل ومعدوما ، يجوز الطعن فيه بالإلغاء دون التقيد بميعاد الستين يوما ، إذ أن مثل هذا القرار لا يتحصن من الإلغاء مهما طال عليه الوقت ، ذلك أن مصدر القرار الإدارى المذكور يكون قد تجاوز ماله من سلطة ، وتغول على صلاحيات سلطة اخرى ، ليست هى سلطة المشرع العادى ، بل المشرع الدستورى ذاته ·

ولا يجدى الإدارة نفعا فى هذا المقام التذرع بما لها من « صلاحيات ضبطية » قد تتسع كثيرا فى بعض الحالات · وعلى ذلك ، فلا يجوز إبعاد مصرى عن الديار المصرية حتى فى الظروف الاستثنائية التى تقتضى إعلان حالة الطوارىء على الوجه المبين بالقانون (المادة ١٤٨ من دستور ١٩٧١) ·

ومهما كانت خطورة المواطن على الأوضاع الأمنية للحياة فى مصر فإنه لا يجوز إبعاده عن البلاد(٤٦) ، لأن الدولة ــ على حد قول محكمة القضاء الإدارى فى حكمها الصادر فى القضية رقم ١٦٦٥ لسنة ٥ق بجلسة ١٩٥٣/٥/٢٤ ــ تتحمل رعاياها ، وتتحمل عبء إقامتهم طبقا للمبادىء الدستورية العامة التى تستمد قوتها من الضمير الإنسانى والضمير الدولى. فالإقامة فى البلاد ، من ناحية الدولة التى ينتمى الفرد الى جنسيتها واجب لا مناص ولا تنصل منه ، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإدارى فى حكمها الصادر فى القضية رقم ١٣٧٠ لسنة ٥ق بجلسة ١٩٥٣/٢/١٧ ، مقررة أنه على

---

(٤٦) راجع الدكتور فاروق عبد البر ــ المرجع السابق ــ ص٢٣١ و ٢٣٢ ·

الرغم مما ثبت لها من خطورة المدعى على الأمن العام إنذاك فإنه لا يسعها إلا أن تلغى قرار الإبعاد ما إن ثبت لها تمتعه بالجنسية المصرية(٤٧) ٠

وعلى ذلك أيضاً ، فإنه لا يجوز تسليم مصرى الى سلطات دولة أخرى غير دولته للتحقيق معه أو محاكمته ، ومهما كانت جسامة الاتهام الموجه الى المواطن المصرى من سلطات الاتهام فى الدولة الأجنبية ، فإنه لا يجوز تسليمه الى الدولة الأخرى ، ذلك أن هذا سوف يكون بمثابة الإبعاد ، وهو غير جائز قانونا بحسب أحكام الدساتير المصرية المتعاقبة منذ عام ١٩٢٣ ٠ وعندئذ لا يسع السلطات المصرية إزاء إصرار سلطات الدولة الأجنبية على أن تأخذ العدالة مجراها بالنسبة لهذا المتهم المصرى أن يحقق معه ويحاكم بمعرفة السلطات القضائية المصرية ٠ ومهما انضمت مصر الى اتفاقيات تسليم المجرمين أو أبرمتها مع دول أخرى ، فإنه لا يجوز أن ينص فى هذه الاتفاقيات أو يكون من مؤدى تطبيقها أن يجرى تسليم مصرى الى دولة أجنبية لمحاكمته أو تنفيذ العقوبة المحكوم بها عليه هناك حتى لو قدر لهذا المصرى أن يعود الى وطنه هاربا من تلك الدولة الأخرى إذ يقتصر تطبيق أحكام اتفاقيات تسليم المجرمين على أن تقوم الدولة بتسليم المجرمين من غير رعاياها هى الى الدولة الأجنبية طالبة التسليم ٠

والذى قد يحدث فى شأن الأبعاد أن تكون الجنسية المصرية للمطلوب إبعاده غير ثابتة ثبوتا سليما ، إلا أنه ما إن يثبت للقضاء الإدارى تلك الجنسية يبادر الى الحكم بإلغاء قرار الإبعاد(٤٨) ٠

---

(٤٧) وليس فى إبعاد الدولة لواحد أو أكثر من رعاياها ، أو عدم السماح لهم بالعودة الى الديار إخلال بالتزام عليها قبل رعاياها فحسب بل هو أيضا إخلال بالتزامها فى مواجهة الدول الأخرى ٠ فمن حق الدولة التى أبعد إليها أحد رعايا دولة أخرى أن تطلب من هذه الدولة قبول عودته إليها ، وسوف يعنى فى النهاية اضطرارها الى الاحتفاظ فى إقليمها بمن هو ليس من رعاياها وقد تكون غير راغبة فى بقائه لديها ، الإخلال بما لها من سيادة على إقليمها ، تخول لها إبعاد من لا ترغب فى بقائه من الجانب لا ترى منحه حق الإقامة لديها ٠ إن الجنسية وهى علاقة بين فرد ودولة – على حد قول الدكتور فؤاد عبد المنعم رياض (المرجع السابق – ص١٩) هى الأساس الذى يتم على مقتضاه التوزيع الدولى للأفراد ، فإذا رفضت دولة عودة رعاياها الى إقليمها أو بقاءهم فيه ، فهى بذلك تخل بتوزيع الأفراد فى المجال الدولى ، إذ ستضطر دولة أخرى الى قبول هؤلاء الأفراد بإقليمها بالرغم من عدم انتمائهم إليها قانونا ٠

(٤٨) حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية ١٤٢ لسنة ١ق بجلسة ١٩٤٨/١/٢٧ ٠

كما يحدث كثيرا فى ظل الحكومات الاستبدادية أن تعمد السلطات الإدارية الى إسقاط الجنسية عن بعض المواطنين (من الخصوم السياسيين أو العقائديين عادة) كذريعة للتوصل الى إبعادهم من البلاد(٤٩) • وعلى أى حال ، فإن الأمر فى هذا الخصوص يكون أدخل فى دراسة أحكام قانون الجنسية(٥٠) ، ولكن يكون للقضاء ما إن يتحقق من أن المواطن المبعد لازال يتمتع بالجنسية لما شاب القرار الصادر بإسقاط الجنسية من بطلان أن يقضى بإلغاء قرار الإبعاد ، ووقف تنفيذه أو طلب ذلك على وجه الاستعجال(٥١) •

---

(٤٩) إن إبعاد الدولة لأحد رعاياها اثر إسقاط الجنسية عنه ، أو رفضها لدخوله الى إقليمها لذلك السبب هو أمر ينطوى ، فى نظر فقهاء القانون الدولى (راجع الدكتور فؤاد عبد المنعم رياض ــ المرجع السابق ــ ص١٩ و ٢٠) على مساس بحقوق الدول الأخرى فى السيادة • إذ من شأن هذا الرفض حرمان هذه الدولة من حق هام من حقوقها هو حق إبعاد كل من هو أجنبى عن إقليمها إذ قد لا توجد دولة أخرى تقبله لديها إذا ما رفضت دولته الأولى رجوعه إليها • بل وقد ذهب بعض من الفقهاء الى أن هذا الإجراء يعتبر تحايلا على القانون الدولى ويرتبون على ذلك أنه إذا فقد شخص جنسيته وهو فى دولة أجنبية دون أن يكتسب جنسية أخرى ، تظل الدولة التى كان ينتمى إليها ملزمة بقبوله بإقليمها إذا طلبت ذلك الدولة الأجنبية المقيم بها •

(٥٠) أحكام الجنسية المصرية منظمة حاليا بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥ الصادر فى ١٩٧٥/٥/٢١ والمنشور بالجريدة الرسمية العدد ٢٢ فى ١٩٧٥/٥/٢٩ • وقد كان تشريع جنسية الجمهورية العربية المتحدة الصادر بالقانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٥٨ ، ومن قبله تشريع الجنسية المصرية الصادر برقم ٣٩١ لسنة ١٩٥٦ يسرف فى الحالات التى يجوز فيها للدولة تجريد الوطنيين من جنسيتهم بشكل قل أن يوجد له ــ على حد قول الأستاذ الدكتور فؤاد عبد المنعم رياض (المرجع السابق ــ ص٢٤٠) مثيل فى تشريعات الجنسية المعمول بها فى كافة دول العالم ، هذا فضلا عن تعارض ذلك على نحو صارخ مع حقوق الإنسان التى تتطلب اطمئنان الفرد على ألا تنزع عنه جنسيته قسرا دون دليل يشهد بعدم ولائه • من ذلك مثلا ما كان ينص عليه كل من تشريعى ٥٨ و ١٩٥٦ من جواز إسقاط الجنسية عن الوطنى الذى تتجاوز غيبته فى الخارج ستة أشهر على أن تكون مغادرته بقصد عدم العودة • ومما زاد من شذوذ هذا النص أن المشرع أتى به فى باب إسقاط الجنسية ، وهو إجراء يمكن اتخاذه فى مواجهة الوطنيين الأصلاء الذين لا يتصور زوال الجنسية عنهم لمجرد غيابهم عن الإقليم المصرى شهور معدودات • كذلك نصت تشريعات الجنسية السالفة الذكر على جواز إسقاط الجنسية عن الوطنى إذا ما خالف أحكام القانون الخاص باشتراط الحصول على إذن قبل العمل فى الهيئة الأجنبية ، وكذلك إذا قبل فى الخارج وظيفة لدى حكومة أجنبية أو إحدى الهيئات الأجنبية أو الدولية ولم يستجب للأمر الصادر من الحكومة المصرية بتركها • وغنى عن البيان أن هذه الأسباب لم تكن لتنطوى على ما يهدد كيان الدولة بحال من الأحوال •

(٥١) عدد المشرع فى المادة ١٦ من القانون ٢٦ لسنة ١٩٧٥ سبع حالات لجواز إسقاط الجنسية المصرية ، ويمكن ردها الى فئتين رئيسيتين : **الفئة الأولى** من هذه الأسباب تدور حول الانتماء الى دولة أجنبية أو الدخول فى خدمتها ويندرج =

المبحث الثاني : هل يجوز منع مصرى من العودة الى البلاد ؟

ولننتقل الآن الى الوجه الآخر للعملة ، ونتساءل عما إذا كان يجوز العودة الى الديار أو دخول البلاد ؟ ٠

وبالمثل ، فكما أن الدستور قد قرر للمواطن حقا مطلقا فى عدم جواز إبعاده عن البلاد ، فإنه أيضا ولزاما لا يجوز منعه من العودة إليها وفى بعض الأحيان ينص على ذلك صراحة فى ذات النص الذى يسجل عدم جواز الإبعاد ، وعلى سبيل المثال جاء نص المادة ٥١ من الدستور الحالى على ذلك مقررا أنه لا يجوز إبعاد أى مواطن عن البلاد ، أو منعه من العودة إليها ٠ بينما جاء نص المادة ٧ من الدستور ١٩٢٣ قاصراً على النص على عدم جواز إبعاد مصرى عن الديار المصرية ولكن حتى فى الأحيان التى قد لا ينص على ذلك ، فإن عدم جواز الإبعاد يقتضى حتما ولزاما عدم جواز المنع من العودة الى البلاد ٠ وعلى ذلك فلا يجوز للدولة أن تحول دون

= تحت هذه الفئة الحالات الآتية : (أ) الدخول فى الخدمة العسكرية لإحدى الدول الأجنبية دون ترخيص سابق يصدر من وزير الحربية ٠ (ب) العمل لمصلحة دولة أجنبية أو حكومة أجنبية وهى فى حالة حرب مع جمهورية مصر العربية ، أو كانت العلاقات السياسية قد قطعت معها ، وكان من شأن ذلك الإضرار بمركز مصر الحربى أو الدبلوماسى أو الاقتصادى أو المساس بأية مصلحة قومية أخرى ٠ (ج) قبول الوطنى لوظيفة فى الخارج لدى حكومة أجنبية أو لدى إحدى الهيئات الأجنبية أو الدولية وبقائه فيها بالرغم من صدور أمر مسبب إليه من مجلس الوزراء بتركها ، إذا كان بقاؤه فى هذه الوظيفة من شأنه أن يهدد المصالح العليا للبلاد ، وذلك بعد مضى ستة أشهر من تاريخ إخطاره بالأمر المشار إليه فى محل وظيفته فى الخارج ٠ (د) التجنس بجنسية دولة أجنبية دون الحصول مقدما على إذن من السلطات المصرية وفقا لنص المادة ١٠ من تشريع الجنسية المصرية ٠ أما **الفئة الثانية من الأسباب المسوغة لإسقاط الجنسية** فتقوم على فكرة تهديد الوطنى لكيان الدولة ويندرج تحت هذه الفئة الحالتين الآتيتين : (أ) إذا كانت إقامة الوطنى العادية فى الخارج ، وصدر حكم من المحاكم المصرية بإدانته فى جناية من الجنايات المضرة بأمن الدولة من جهة الخارج ٠ (ب) إذا كانت إقامة المصرى العادية فى الخارج وانضم الى هيئة أجنبية من أغراضها العمل على تقويض النظام الاجتماعى أو الاقتصادى للدولة بالقوة أو بأية وسيلة من الوسائل غير المشروعة ٠

ولا يتم إسقاط الجنسية المصرية إلا بقرار مسبب من مجلس الوزراء فإذا لم يصدر القرار من مجلس الوزراء أو لم يكن قرار مجلس الوزراء بإسقاط الجنسية مسببا أو كان السبب غير مطابق للقانون أو للواقع ، جاز الطعن فيه أمام القضاء الإدارى لوقوعه مخالفا للقانون ولتخلف ركن من أركانه هو ركن السبب ٠ وفى ذلك أبلغ ضمانة للأفراد من تجنى السلطات عليهم ، ربما لآرائهم السياسية المعارضة بإسقاط الجنسية والإبعاد ٠

عودة مواطن الى بلده كليا او جزئيا ، دائما او مؤقتا ، ومن ثم ليس لها حتى ان تعوق عودته او تؤجل تلك العودة ، بأن تجعلها رهنا بانقضاء مدة معينة ، أو فوات مناسبة معينة ، كانتخاب أو استفتاء مثــلا ٠

وقد تكون عودة المصرى من الخــارج ، بغير اختياره ، فقد تكون السلطات فى البلد الأجنبى الذى ذهب إليه قد أمرته بمغــادرة البــلاد منهية إقامته فيها ، لسبب أو لآخر مما يدخل فى سلطتها التقديرية ، بل قد يكون قد اتخذت قبل المصرى فى البلد الأجنبى إجراءات الإبعاد وفقا للقوانين واللوائح المطبقة فى ذلك البلد ٠ وايا ما كان سبب عـــودة المصرى الى وطنه ، فإن السلطات الأمنية بها لا يجوز لها أن تمنعه من الدخول ، ولا ان تؤخر ذلك ، متراخية فى التصريح له بالدخول ٠ فذلك الإجراء ، الذى ســوف يعتبر بصفة عامة قـــرارا إداريا سلبيا ، يعتبر مخالفا لأحكام القــانون الدولى ، والدستور المصرى على حد سواء ٠ أما من ناحية القانون الدولى الذى تخضع مصر لأحكامه ، فإنه سوف يكون إخلالا بسيادة الدولة الأجنبية التى قررت لاعتبارات لها هى وحدها تقديرها ، إنهاء إقامة المصرى بها ، أو إبعاده عن ديارها ، ان تتجاهل مصر قرار تلك الدولة بإبعاد المصرى عن اراضيها ، وترحيله الى وطنه هو ٠ وقد سبق ان أوضحنا ان من أوجب واجبات الدول ، بمقتضى ما يمليه على كل منها الاعتراف المتبادل بسيادة كل دولة على إقليمها ، وما يتفرع عن ذلك ايضا من أن الجنسية لا تعتبر حقاً فحسب بل هى واجب ايضا بمعنى ان الجنسية بالنظر الى انها رابطة قانونية بين دولة ورعاياهاتلقى على عاتق كل دولة ان تستقبل رعاياها على ارضها ، لو حدث لسبب من الأسباب ، التى قد تتنوع ، إن قامت دولة أخرى بطردهم أو إبعادهم او ترحيلهم سواء فرادى أو جماعات ٠

أما من الناحية الدستورية ، فقد واجه الدستور المصرى الحالى هذا الوضع بالنسبة للمواطن الذى يغادر الديار المصرية الى بلد اجنبى : وقد رأينا كيف نصت المادة ٥١ من الدستور المذكور على أنه لا يجوز منع أى مواطن من العودة الى البلاد ٠ ويمتد حظر المنع هذا بطبيعة الحــال على عودة المواطن إذا اكتست بطابع الإبعاد والترحيل الى مصر ٠

المبحث الثالث : هل يجوز التسليم الى دولة اجنبية ؟

إذا عاد مصرى الى البلاد ، ولاحقته دولة اجنبية مطالبة الحكومة المصرية بتسليمه إليها ، وفقا لقاعدة إقليمية القانون الجنائى للتحقيق معه أو محاكمته فى اتهام موجه ضده بارتكابه جريمة من الجرائم فى تلك

الدولة الأجنبية طالبة التسليم او لتنفيذ عقوبة محكوم بها عليه من إحدى الجهات القضائية التابعة لتلك الدولة ، فهل يجوز للحكومة المصرية أن تسلم ذلك المواطن المصرى الى سلطات الدولة الأجنبية طالبة التسليم ؟ وهل يختلف الأمر متى كان المطلوب تسليمه من السلطات المصرية ، ليس مصريا ؟ .

والتسليم هو تخلى الدولة عن مجرم هارب فى اراضيها الى الدولة الأجدر بحسب قواعد الاختصاص الدولى بالنظر فى جريمته ومحاكمته او بتنفيذ الحكم عليه . وهو يعتبر بهذه المثابة الجزاء الضرورى لقواعد الاختصاص الدولى . ومن ثم فهو بالنسبة الى الدولة المطلوب إليها التسليم عمل من اعمال السيادة ، كما انه عمل من اعمال التعاون الدولى على مكافحة الجريمة والضرب على ايدى المجرمين .

ويترتب على اعتبار التسليم عملا من اعمال السيادة أن تكون السلطة التنفيذية فى الدولة المطلوب إليها التسليم هى المختصة اصلا باتخاذ إجراءاته ، وإذا تدخلت السلطات القضائية فى هذه الإجراءات ، فإن ذلك لا يعدو أن يكون مساهمة من جانبها فى إجراء إدارى – على سبيل الاحتياط ودون أن يضفى هذا التدخل على الإجراء اية صفة قضائية . وعلى ذلك فإن القبض المؤقت تمهيدا للتسليم لا تحكمه القواعد المنظمة للقبض العادى الذى تتولاه السلطات القضائية .

وتسليم المجرمين يتم إما وفقا لقواعد العرف الدولى ، أو طبقا لأحكام معاهدة تبرمها دولتان او اكثر ، أو وفقا لأحكام قانون داخلى ينظم إجراءاته وشروطه(٥٢) .

ومن حق الدولة بصفة عامة استنادا الى سيادتها أن تقوم بالتسليم مهما كان نوع الجريمة المطلوب التسليم عنها ، ولا يحدها فى هذا الشأن إلا سيادتها بما تتضمنه قوانينها الداخلية من احكام . كما أن من حقها رفض طلب التسليم ، مادامت لا ترتبط بمعاهدة تسليم مع الدولة طالبة التسليم . وباستثناء الأحوال التى ترد فيها اتفاقية بتسليم المجرمين ، ليس ثمة قاعدة تفرض على الدولة التزاما قانونيا بالتسليم وقد تجيب الدولة المطلوب منها التسليم على الدولة طالبة التسليم بأنها سوف تجرى التحقيق والمحاكمة وإنزال العقاب ، وهو المطلوب من اجله التسليم ، بمعرفة سلطاتها الوطنية هى ، متى كانت قوانينها الداخلية تقضى بذلك .

---

(٥٢) انظر فتوى للجمعية العمومية للقسم الاستشارى (رقم ٥٨٧) فى اكتوبر ١٩٥٧ (١٢/٦/١٢) .

وقد اتجهت الدول بصفة عامة الى إبرام اتفاقيات تنظيم تبادل تسليم المجرمين بينها ، وذلك إسهاما فى استتباب الأمن ، وتفاديا من إفلات المجرمين من العقاب • وبصفة عامة ، لا يكفى كى تقدم الدولة على التسليم أن يكون الفعل المطلوب التسليم عنه معاقبا عليه فى قانون الدولة طالبة التسليم ، بل ان يكون هذا الفعل ايضا جريمة وفق قانون الدولة التى يطلب إليها التسليم • وإذا تم التسليم فالصحيح الا تجرى المحاكمة إلا عن الجريمة أو الجرائم التى طلب التسليم من اجلها ، وذلك حتى لا يساء استخدام صلاحيات التسليم بما فيه إيذاء للأبرياء إيذاء جسيما •

وقد جرت اتفاقيات تسليم المجرمين على ان يشترط لإجراء التسليم تقديم طلب بالطريق الدبلوماسى ، يتضمن عادة بيانات خاصة بشخصية المطلوب تسليمه ، وبالجريمة المنسوبة إليه ، ويرفق بطلب التسليم صورة من قرار الاتهام او من الحكم المطلوب التنفيذ به • كما يرفق بطلب التسليم عادة ادلة الإثبات المعززة له ، دون ان يكون للدولة المطلوب منها التسليم التعرض للموضوع ، ويكتفى بالبحث الظاهرى للأوراق •

ويكون الاختصاص بفحص طلب التسليم منوطا بوزارة الداخلية ، وهى السلطة الأمنية المنوط بها البت فى مثل هذه الأمور • وتحيل وزارة الخارجية طلب التسليم إليها للفحص والتصرف • على أن بعض البلاد تستلزم عرض طلب التسليم على محكمة مختصة ، تصدر حكما فى طلب التسليم ويطلق عليه فى هذه الحالة دعوى التسليم ، ولا تلتزم وزارة الداخلية بالتنفيذ إذا كان الحكم صادرا بالتسليم ، ولكنه متى قضت المحكمة برفض دعوى التسليم اطلق سراح المطلوب تسليمه ، وامتنع التسليم • وتعنى هذه المحكمة ، كما فى ظل النظام الأمريكى ، بالتحقق من توافر الشروط المنصوص عليها فى معاهدة التسليم محل التطبيق او فى القانون المحلى عند عدم وجود مثل هذه المعاهدة وذلك فضلا عن المبادئ الدولية العامة فى شئون التسليم •

ولا ينصرف التسليم بحسب احكام الدستور الى المواطن المصرى ، فهو لا يجوز تسليمه الى اية سلطة اجنبية مهما كانت تهمته ، وإنما يجرى التحقيق معه ومحاكمته امام السلطات المصرية المختصة ، مادام انه وقت طلب التسليم قد لاذ بارض الوطن ، واستظل بسيادتها ، وأصبح منذ عودته الى البلاد خاضعا لسلطات التحقيق والمحاكمة والتنفيذ المصرية تنزل عليه حكم القانون ومبدا الشرعية •

ومن ثم يراعى ان المطلوب تسليمه إذا كان مصريا ، فإنه بمقتضى أحكام

الدستور الصادر عام ١٩٧١ لا يجوز تسليمه الى سلطة اى دولة اجنبية باى حال من الأحوال · فقد نصت المادة ٥١ من الدستور المشار إليه كما سبق أن أوضحنا على انه « لا يجوز إبعاد أى مواطن عن البلاد او منعه من العودة إليها » وبطبيعة الحال ، فإن تسليم مصرى الى سلطات دولة اجنبية ، أيا كان سبب هذا التسليم ، يعتبر إبعادا محظورا بنص الدستور · ويجب أن يراعى ذلك الحكم عند إعداد بنود اتفاقيات تسليم المجرمين التى تبرمها مصر مع دول اخرى(٥٣) ، ذلك انــه لو نص على جــواز تســليم مصرى الى سلطات اجنبية للتحقيق معه او محاكمته أو تنفيذ حكم صادر ضده فى اتفاقية من اتفاقيات تسليم المجرمين لكان هذا النص مخالفا للدستور ، وسوف يكون التسليم فى هذه الحالة صورة غير مسموح بها من صور الإبعاد · ومثل هذه الاتفاقية التى ينص فيها على جواز تسليم مصرى الى دولة اجنبية للتحقيق أو المحاكمة أو لتنفيذ حكم جنائى بواسطة سلطة من سلطات هذه الدولة ، لو لقيت التصديق عليها سواء من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب طبقا للمادة ١٥١ من دستور ١٩٧١ تكون فى هــذه الخصوصية مخالفة للدستور وعلى ذلك فإن المصرى الذى يتهم بارتكاب جريمة فى الخارج ، مهما بلغت جسامة هذه الجريمة ، متى قدر له العودة الى الديار امتنع على الدولة النظر فى طلب تسليمه الى الدولة الأجنبية التى تطالب بتسليمه إليها للتحقيق معه فى شأن ارتكابه الجريمة بها او محاكمته أو تنفيذ الحكم الجنائى الصادر عليه حضوريا أو غيابيا ؛ وفى هذا تنص المادة ٥١ من الدستور سابق الإشارة إليه على انه لا يجوز منع مثل هذا المواطن مهما لاحقته سلطة دولة اجنبية بالإجراءات الجنائية ، من العودة الى الوطن · فإذا عاد امتنع على الدولة أن تبعده عن البلاد بتسليمه الى السلطات الأجنبية طالبة التسليم ·

ولا يتمتع بهذه الحصانة الدستورية ضد الإبعاد أو التسليم الأجنبى فهذا يجوز تسليمه الى الدولة الأجنبية طالبة تسليمه · والدولة التى تطلب تسليم الأجنبى إما أن تكون الدولة التى ينتمى إليها الأجنبى بحسب جنسيته ، أو تكون دولة أو أكثر ارتكبت الجريمة أو الجرائم على أراضيها · وتختلف قوانين الدول واتفاقيات التسليم فيما تقرره من أولوية فى هذا المقام ، فقد تعطى الأولوية للدولة التى يكون الشخص المطلوب تسليمه منتميا لجنسيتها ، وقد تعطى الأولوية للدولة التى وقعت الجريمة على أرضها · وقد تعطى الأولوية أحيانا للدولة التى تطالب بتسليم المجرم الأجنبى من أجل أكثر الجرائم جســامة ··

---

(٥٣) ثمة دول اخرى مثل المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية لا تمانع من تسليم رعاياها لسلطات الدولة الأجنبية طالبة التسليم وذلك إذا توافرت فيهم شروط التســليم ·

ومن احكام القانون المحلى التى قد تمنع من تسليم المجرمين ايضـا ما ينص عليه الدستور المصرى الحالى فى المادة ٥٣ منه من ان تسليم اللاجئين السياسيين محظور فالدولة بحسب احكام هذه المادة تمنح حق الالتجـاء السـياسى لكل اجنبى اضطهد بسبب الدفاع عن مصالح الشعوب او حقوق الإنسان او السـلام او العدالة فيحظر على الدولة ان تسـلم الأجنبى الذى منحته حق الالتجاء السياسى الى اى سلطة تابعة لدولة اجنبية ، سواء اكانت دولة هذا الأجنبى او دولة اجنبية اخرى وعندئذ نجد قيدا قانونيا يرد على سلطة الدولة يحظر عليها تسليم المجرمين السياسيين ، وهم الأجانب الذين اتهموا فى بلادهم او فى غيرها بارتكاب جرائم سياسـية ٠ وكثيرا ايضـا ما ينص فى اتفاقيات تسليم المجرمين صراحة بعدم جواز التسليم فى الجرائم السـياسية ٠

ويدق تحديد مفهوم الجريمة السياسية ، ولم يتوصل بعد الى وضع تعريف واضح ومقبول لها ٠ وثمة راى بان الجريمة السياسية هى التى يكون الباعث على ارتكابها سياسيا ، ولو كانت تتكون من افعال تعتبر فى الأصل جرائم عادية ٠ كما يذهب راى الى ان الجريمة السياسية هى التى تكون مرتبطة باضطراب سياسى ، وترتكب فى سبيل تحقيق الغاية منه ٠ على ان ثمة راى قد ذهب الى ان الفعل لا يعتبر جريمة سياسية ولو ارتكب لغرض سياسى إذا كان عنصر الجريمة العادية هو العنصر الغالب فى الفعل المكون للجريمة ٠ وقد انعقد القول على استبعاد افعال الفوضى من نطاق الجرائم السياسية ، كما لا تعتبر من هذه الجرائم جرائم الحرب ، والجرائم الموجهة ضد السلم والجرائم الموجهة ضد الإنسانية ٠

ولئن كان الذى يحدد ما إذا كانت الجريمة سياسية أم لا ، ومن ثم تقرر التسليم او عدم التسليم ، هو الدولة المطلوب منها التسليم إلا ان الدول لم تتوصل بعد الى تحديد معيار موحد للتفرقة بين الجريمة السياسية وبين الجرائم العادية ٠

ولكل هذا بدا الاختلاف جليا على القوانين الجنائية للدول المختلفة ، واحكام اتفاقيات تسليم المجرمين فى شان ما يعتبر جريمة سياسية ، فتمتنع الدولة المطلوب منها التسليم عن تسليم الأجنبى الى الدولة التى تطلب تسليمها إليـه ، متى كان مجرما سياسـيا فى نظر الدولة المطلوب منها التسـليم ٠

بقى ان نشير الى ان عديم الجنسـية يجـوز تسـليمه الى الدولة التى تطلب تسليمه ٠ وهذا الإجراء اكثر يسرا على الدولة التى يطلب إليها

تسليمه من إجراء الإبعاد ، فإن عديم الجنسية ليس من السهل إبعاده ، إذ ان المشكلة ستكون قائمة بصدد الدولة التى سوف تقبله لديها عند إبعاده بينما فى حالة التسليم تتوافر دولة تتلقى عندها عديم الجنسية ٠

وثمة تفرقة يجدر الإشارة إليها فى هذا المقام بين التسليم والإبعاد ، فإن إبعاد الأجنبى ، إذا كان لارتكابه لجريمة جنائية فذلك يكون لجريمة ارتكبت على الأرض المصرية ، وإخلالا بقانون العقوبات المصرى ٠ أما طلب التسليم فيكون لجريمة ارتكبت خارج مصر من أجنبى وجد وقت التسليم بأرض مصرية ٠ أما الجريمة التي يكون التسليم من أجلها فتكون قد ارتكبت فى دولة أخرى غير مصر ٠

الفصل السابع

عندما تطرأ ظروف استثنائية

قد تطرأ على الحياة العامة ظروف استثنائية ، تستدعى البحث عن قواعد قانونية تكفل للإدارة سلطة أوسع إزاء المتغيرات الحاصلة ، والتى قد تصل فى جسامتها الى ما يبرر التحرر تحرراً نسبيا من قواعد المشروعية العادية وذلك بالقدر اللازم لمواجهة وطأة الظروف الاستثنائية ٠ وفى مقام الموضوع الذى نتصدى له بالدراسة ، يترجم ذلك الى اتساع صلاحيات السلطة الأمنية الى حد منـع الأفراد ، مصريين وأجـانب ، من السـفر ومغـادرة البـلاد ٠

وقد يكون هذا التحرر من قواعد المشروعية على أساس من تشريعات تصدر خصيصاً لمواجهة تلك الظروف الاستثنائية ، وحينئذ تتسع السلطات الضبطية لجهة الإدارة بالقدر الذى تخوله تلك التشريعات ٠ ومن ثم يكون التحرر من قواعد المشروعية العادية بإذن المشرع نفسه الذى يرسى بذلك قواعـد بشروعية جـديدة تأتى بها التشريعات الاستثنائية ، على أن هذا التحلل من قواعد المشروعية العادية هو تحلل يتم فى ظل هذه القواعد على أساس من « الضرورة » التى تتيح لجهة الإدارة — تحت إشراف القضاء الإدارى ورقابته — مواجهـة الظروف الاستثنائية بإجراءات تتجاوز فى وطأتها الإجراءات المتخذة فى ظل قواعد المشروعية العادية ، دون أن تفقد مع ذلك مشروعيتها بالنظر الى الظروف الاضطرارية التى تواجهها ٠

.. ومن التشريعات الموسعة لسلطات الإدارة التى عرفتها مصر : (أ) تلك المتعلقة بالتعبئة العامة لإعداد الدولة لمواجهة حالة حرب . (ب) وتلك المتعلقة بالدفاع المدنى . (جـ) وأخيرا وأهمها تلك التى تواجه حالة الطوارىء(٥٤) .

فإذا أعلنت حالة الطوارىء التى ينظمها القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ الصادر فى ٧ سبتمبر ١٩٥٨ وهى تعلن بقرار من رئيس الجمهورية وهى على أى حال تعلن لمدة محدودة ولمنطقة يحددها القرار الصادر بإعلانها — طبقا للمادة ١٤٨ من دستور ١٩٧١(٥٥) كان لرئيس الجمهورية أو من يفوضه فى ذلك باعتباره حاكما عسكريا أن يتخذ بأمر كتابى أو شفوى تدابير أوضحها القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ منها وضع قيود على حرية الأشخاص فى الانتقال وهو ما يترجم عملا الى منع بعض الأشخاص الذين يقدر الحاكم العسكرى أن فى سفرهم ومغادرتهم للبلاد ما يعرض أمن البلاد ومصالحها العليا للخطر .

كما قد يستتبع قانون الدفاع المدنى رقم ١٤٨ لسنة ١٩٥٩ إزاء حظر المشرع على الموظفين العموميين والأطباء والصيادلة والمرضين والمرضات المشتغلين فى مرافق أو مؤسسات ذات منفعة عامة والمشتغلين بصناعة أو تجارة المواد الغذائية وعمال النقل فى حالة قيام التعبئة أن يهجروا الجهات التى يؤدون فيها أعمالهم دون إذن كتابى بذلك من مصلحة الدفاع المدنى — قد يستتبع ذلك منع بعض طوائف المواطنين من السفر فى ظروف إعلان التعبئة .

وفى ظل قانون التعبئة العامة رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٠ (المعدل بمقتضى القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦١) تعلن التعبئة العامة بقرار من رئيس الجمهورية فى حالة توتر العلاقات الدولية أو قيام خطر الحرب أو نشوب

---

(٥٤) راجع الدكتور سليمان الطماوى — النظرية العامة للقرارات الإدارية الطبعة الرابعة — ص١٠٤ وما بعدها تحت عنوان « سلطات الحرب والظروف الاستثنائية » .

(٥٥) ويجب عرض قرار إعلان حالة الطوارىء على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوما التالية ليقرر ما يراه بشأنه ، وإذا كان مجلس الشعب منحلا . عرض الأمر على المجلس الجديد فى أول اجتماع له . كما لا يجوز مد حالة الطوارىء المعلنة إلا بموافقة مجلس الشعب (١٢٦ من دستور ١٩٧١) ويجوز إعلان حالة الطوارىء كلما تعرض الأمن أو النظام العام فى أراضى الجمهورية أو فى منطقة منه للخطر ، سواء أكان ذلك بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها ، أو حدوث إضطرابات فى الداخل ، أو كوارث عامة ، أو انتشار وباء (م أول ق ١٦٢ سنة ٥٨) .

حرب ، كما يجوز فى غير هذه الأحوال ـ بمقتضى المادة الأولى من القانون المذكور ـ اتخاذ بعض التدابير اللازمة للمجهود الحربى المبينة فى هذا القانون ٠

وللوزير المختص ـ عند قيام الحرب ـ أن يصدر بمقتضى المادة ٥ من القانون المذكور قرارات باعتقال رعايا الدول المعادية والدول التى قطعت معها العلاقات السياسية ، أو تحديد محال إقامتهم ٠ ومفاد ذلك بطبيعة الحال أن للسلطات الأمنية عند قيام الحرب أن تصدر قرارات بمنع الأجانب من السفر ومغادرة البلاد ٠ والأصل أن يكون هؤلاء الأجانب الذين يحتجزون ويمنعون من مغادرة البلاد فى ظروف قيام حرب ، من رعايا الدولة أو الدول التى أعلنت الحرب على مصر ، أو التى أعلنت عليها مصر الحرب ٠ أو تكون هذه الدول الأجنبية قد اتخذت من مصر موقفا عدائيا يرقى فى خطورته الى الحد الذى قطعت بسببه العلاقات الدبلوماسية بينها وبين مصر ٠ ومفاد ذلك أن رعايا الدول التى لم تنشب بينها وبين مصر حرب ، أو لم تنقطع العلاقات الدبلوماسية بينهما ، لا يجوز التعرض لهم بالمنع من السفر عند إعلانهم الرغبة فى مغادرة البلاد ، سواء عائدين الى بلادهم أو متجهين الى أى بلاد أخرى ٠

وكل هذه أمور يحكمها القانون الدولى ، الذى لا يتسع المقام لاستعراض تفاصيلها ٠

الفصل الثامن

حق الهجرة

وقد زاد المشرع المصرى تأكيدا لحق المواطن فى حرية السفر الى خارج البلاد ، وكشف عن مجال حيوى بالنسبة للأفراد للنماء غير مكبل بسلطان دولته عليه ، بأن أضحى من حق المواطن أن يرحل الى مجتمعات أخرى غير مجتمعه القومى ، ليمارس هناك طاقاته كافة من بدنية وفكرية ، ويتحلل بذلك من سلطان الدولة التى وجد أول الأمر خاضعا لها ، ولا تملك دولته بالتالى ملاحقته أينما ذهب ٠ وكل ذلك فيه إيماءة شديدة الدلالة على أن الدولة والفرد متلاحمان فى المصير ، ولكنهما أيضا ليسا كلا واحدا لا يتجزأ ٠ فالفرد يمكن أن ينفصل شرعا عن دولته ، والدولة يمكن شرعا أن تنفض قبضتها عن الفرد فتحقق له بذلك الانفصال عنها ، راجية على أى

جال فى بقاء أواصر أقوى بين ذلك الفرد ومجتمعه الذى رحل عنه » وفى هذا تنص المادة ٥٢ من دستور ١٩٧١ على أن « للمواطنين حق الهجرة الدائمة أو المؤقتة الى الخارج ، وينظم القانون هذا الحق وإجراءات وشروط الهجرة ومغادرة البلاد » وهذا النص الدستورى من ناحيـة أولى يؤكد الحق الدستورى للأفراد فى التنقل بالسفر الى الخارج ومغـادرة البـلاد ، وذلك بتأكيد صورة من صورة فيما يسمى « بالحق فى الهجرة » . وبعد إن كانت حرية الفرد فى مغادرة البلاد ، رغم عدم النص عليها فى الدستور صراحة واستقلالا ، حقاً دستورياً منحدرا عن النص فى المادة ٤١ من الدستور الحـالى على أن « الحرية الشخصية حق طبيعى . وهى مصونة لا تمس » ومن ثم لا يجوز بالنسبة لأى أحد « منعه من التنقل إلا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع » أصبحت حرية الفرد فى السفر الى الخارج ومغادرة البـلاد حقا دستوريا مكفولا فى حدود القانون ووفقا لأحكامه ، بالنص صراحة على أحد تطبيقاتها الجذرية وهى « حق مغادرة البلاد للهجرة » وفقا للمادة ٥٢ من الدسـتور الحـالى سالف الإشـارة إليها .

وتطبيقا لذلك صدر القـانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٣ بإصدار قانون الهجرة ورعاية المصريين فى الخـارج . وبحسب عنوان هذا القانون ذاته أضحت الهجرة أمرا مرغوبا فيه على مستوى سياسة الدولة وأهدافها العـامة وصار تشجيع الهجرة أمرا حيويا بمراعاة الظروف الاقتصادية التى تمر بها البلاد والازدياد المضطرد فى عدد السكان (المذكرة الإيضاحية للقانون ٧٣ لسنة ١٩٧١ فى شأن معاملة المهاجرين من العاملين الذين يعودون الى الوطن)(٥٦) بل وصـار الحق فى الهجرة مصحوبا أيضـا **أولاً** : بالتزام إيجابى على عاتق الدولة يحملها بواجب رعاية المصريين فى المهجر(٥٧) . **وثانيا** : بمعاملة العاملين المهاجرين سواء كانوا من العاملين

---

(٥٦) تنص المادة ٤ من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٣ على إنشاء لجنة عليا للهجرة برياسة الوزير المختص بشئون الهجرة وتنص المادة ٣ من هذا القانون على أن « يتولى الوزير المختص بشئون الهجرة بالتعاون مع الوزارات والأجهزة المعنية ، تخطيط وتنظيم وتنفيذ ومتابعة سياسة هجرة المصريين الى الخارج بهدف تدعيم صلاتهم بالوطن ، وخدمة أهداف التنمية الاجتماعية والاقتصادية والمصالح القومية للبلاد » .

(٥٧) نصت المادة ٤ من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٣ على أن « ترعى الدولة المصريين فى الخارج وتعمل بكافة الوسائل على تدعيم صلاتهم بمصر . وعلى الوزير المختص بشئون الهجرة اتخاذ ما يلزم من إجراءات ويصدر القرارات اللازمة لتحقيق هذه الرعاية ويحدد الوسائل التى تكفلها » ومضت المادة فعددت بعض صور هذه الإجراءات والقرارات وفى مقدمتها بصدد حرية السفر ذهابا وإيابا من الدولة الأم وإليها « تمكين أبناء المهاجرين من متابعة تعليمهم وفقا للنظم المصرية » و « إقامة =

بالحكومة أو بالقطاع العام معاملة شبيهة بمعاملة المعار لجهة خارجية لمدة اقصاها سنة ، وذلك توفيرا للضمان للعامل المهاجر الذى قد يخفق فى عمله فى الخارج بعد هجرته وفقدانه عمله فى بلده الأصلى بتقديمه استقالته (المذكرة الإيضاحية لمشروع القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٧١) .

وقد نصت المادة (١) من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٣ على أن « للمصريين فرادى أو جماعات حق الهجرة الدائمة أو الموقوتة الى الخارج ، وسواء أكان الغرض من هذه الهجرة مما يقتضى الإقامة الدائمة أو الموقوتة فى الخارج وفقا لأحكام القانون وغيره من القوانين المعمول بها . ويظلون محتفظين بجنسيتهم المصرية طبقا لأحكام القانون الخاص بالجنسية المصرية ، ولا يترتب على هجرتهم الدائمة أو الموقوتة الإخلال بحقوقهم الدستورية أو القانونية التى يتمتعون بها بوصفهم مصريين طالما ظلوا محتفظين بجنسيتهم المصرية » وفى هذا المقام يجدر أن نشير الى حكم المادة ٥١ من دستور ١٩٧١ التى حظرت منع أى مواطن من العودة الى الديار المصرية ، كما حظرت إبعاد أى مواطن عن البلاد . فالمصرى الذى مارس حقه فى الهجرة موقوتة كانت أو دائمة ، مادام لازال محتفظا بجنسيته لا يجوز بأى حال من الأحوال أو فى أى وقت من الأوقات « منعه من العودة الى البلاد » استنادا الى استعمال حقه فى الهجرة . ولا يجوز إبعاده عن البلاد إذا ما عاد إليها بزعم أنه هاجر منها . والمصرى الذى استعمل حقه الدستورى فى الهجرة لا يفقد جنسيته المصرية إلا إذا تنازل عنها صراحة . وحتى إذا اكتسب المهاجر هجرة دائمة جنسية دولة المهجر فله ـ طبقا لأحكام المادة ١٠ من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٣ ـ أن يحتفظ بالجنسية المصرية .

وتجرى عبارة المادة العاشرة المذكورة بأن « للمهاجر هجرة دائمة أن يكتسب جنسية دولة المهجر مع احتفاظه بالجنسية المصرية . ويثبت هذا الحق لزوجته وأولاده القصر المهاجرين معه . ولزوجته الأجنبية إذا تقدمت بطلب لاكتساب الجنسية المصرية . وذلك كله وفقا للأحكام والإجراءات المقررة بمقتضى القانون الخاص بالجنسية المصرية »(٥٨) .

وقد ذهب الأستاذ الدكتور فؤاد عبد المنعم رياض الى أنه « بعد أن

= وتنظيم المؤتمرات والندوات فى الداخل والخارج لبحث مشاكل المهاجرين وإيجاد الحلول لها وإطلاعهم على شئون وطنهم وقضاياه القومية والتعرف على آرائهم ومقترحاتهم » .

(٥٨) كما أن « كل من يولد لمصرى هاجر هجرة دائمة يحتفظ بنفس الحقوق والمزايا المقررة لأبيه ، ويسرى ذلك على أبناء المصرية المهاجرين معها ، والمحتفظين بجنسيتهم المصرية » (المادة ١١ من القانون ١١١ لسنة ١٩٨٣) .

أكد المشرع فى المادة العاشرة من قانون الهجرة حق المهاجر هجرة دائمة فى الاحتفاظ هو وأسرته بالجنسية المصرية رغم اكتسابه جنسية دولة المهجر نص فى نهاية هذه المادة على أن يكون ذلك كله وفقا للأحكام والإجراءات المقررة بمقتضى القانون الخاص بالجنسية المصرية » وإذا رجعنا للأحكام والإجراءات المحال إليها فى هذا الصدد فى المادة ١٠ من تشريع الجنسية وجدناها تقضى بأن تجنس المصرى بجنسية اجنبية لا يكون ساريا فى مواجهة السلطات المصرية إلا إذا كان قد تم بعد الحصول على إذن بذلك من وزير الداخلية ، كما تقضى بأن المتجنس بجنسية اجنبية لا يستطيع الاحتفاظ بالجنسية المصرية إلا إذا كان الإذن الصادر له بالتجنس يتضمن الترخيص بالاحتفاظ بالجنسية المصرية ، كما يتعين ممارسة الحق فى الاحتفاظ بالجنسية المصرية خلال مدة لا تزيد عن سنة من تاريخ اكتساب الجنسية الأجنبية » ٠

ويستطرد الأستاذ الدكتور فؤاد عبد المنعم رياض قائلا إنه « إذا اعملنا الإحالة الى قانون الجنسية بالشكل المطلق الوارد بنص المادة ١٠ من قانون الهجرة بصورة كاملة فإن من شأن ذلك أن يصبح نص هذه المادة لغوا لا قيمة له ٠ إذ بينما يحرص المشرع فى الشطر الأول من هذه المادة على تأكيد حق المصرى المهاجر هجرة دائمة فى الاحتفاظ بالجنسية المصرية هو وزوجته وأولاده القصر رغم اكتسابه جنسية دولة المهجر نراه يحيل بشكل عام فى إعمال هذا النص الجديد الى احكام وإجراءات تشريع الجنسية ٠ ومن الواضح أن مثل هذه الإحالة إذا ما اخذ بها على إطلاقها لا تؤدى الى إهدار كل قيمة لهذا النص الجديد على النحو السابق بيانه فحسب بل تتعارض مع روح قانون الهجرة الجديد والهدف من إصداره ، وهو حماية المصرى المهاجر هجرة دائمة والإبقاء على الرابطة المعنوية والاقتصادية بينه وبين الوطن الأم ، كما يتضح بجلاء من مختلف نصوص هذا القانون ٠ ولاشك أن الرجوع المطلق الى احكام قانون الجنسية فى هذا الصدد من شأنه الرجوع الى الوضع السابق الذى صدر قانون الهجرة لتداركه » ٠

ولذلك يرى الدكتور فؤاد عبد المنعم رياض « وجوب تفسير نص المادة ١٠ من قانون الهجرة على انه يخول المهاجر هجرة دائمة حق الاحتفاظ بالجنسية المصرية بمجرد صدور الإذن له باكتساب جنسية دولة المهجر دون حاجة للترخيص له بذلك فى الإذن المذكور ، وذلك تحقيقا للهدف الذى توخاه المشرع من وضع المصرى الذى توافر له وصف المهاجر هجرة دائمة فى مرتبة اسمى من باقى المصريين الراغبين فى التجنس بجنسية

أجنبية • وبعبارة أخرى فإنه يتعين إعمال الإحالة الى تشريع الجنسية ، الواردة بالمادة ١٠ من قانون الهجرة ، بشكل لا يمس أصل الحق الذى أراد المشرع تقريره فى مستهل هذه المادة للمهاجر هجرة دائمة وإنما ينصب فقط على أسلوب ممارسته »(٥٩) •

ويرتب الدكتور فؤاد رياض على ذلك أنه « يتعين على المصرى المهاجر هجرة دائمة إذا ما أراد الاحتفاظ بالجنسية المصرية لنفسه ولزوجته وأولاده القصر أن يتقدم بطلب الاحتفاظ بهذه الجنسية خلال مدة لا تزيد عن سنة من تاريخ دخوله فى جنسية دولة المهجر • وإذا لم يمارس الزوج المهاجر هجرة دائمة حق الاحتفاظ بالجنسية المصرية جاز للزوجة أن تمارسه بصفتها الشخصية »(٦٠) •

ونرى من جانبنا أن المشرع سواء الدستورى أو العادى لم يقصد لغوا أن يبقى للمصرى الذى قدر له أن يهاجر من البلاد هجرة دائمة بجنسيته المصرية ، هو وزوجته وأولاده القصر المهاجرين معه ، بل وحتى أولاده الذين يولدون له فى المهجر ، فإن الأصل أن من يولد لأب مصرى فهو مصرى • وقد أكد ذلك فى نص المادة ٥٢ من الدستور وعاد فكرره فى المادة ١٠ من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٣ سالف الإشارة إليه • وأن الإحالة التى جاءت فى عجز المادة لا تغير من ذلك شيئا ، فهذه الإحالة إنما تسرى فحسب على الزوجة الأجنبية للمهاجر هجرة دائمة ، فهذه دون غيرها هى التى يحال بشأن اكتسابها للجنسية المصرية الى « الأحكام والإجراءات المقررة بمقتضى القانون الخاص بالجنسية المصرية » ولا يغير من ذلك أن جاءت عبارة الفقرة الأخيرة من المادة ١٠ المذكورة قائلة « وذلك كله » فمن المستبعد أن يكون المشرع قد أراد أن يأخذ بالشمال ما أعطاه للمهاجر باليمين ، بأن يحيله من جديد ، وبعد مغادرته البلاد بسنوات قد تطول وتطول الى إجراءات ومواعيد نص عليها القانون المحلى ، بينما أن المهاجر يجب أن يستقر فى يقينه أنه إنما يغادر وطنه مطمئنا الى أن وطنه لا يأبى عليه جنسيته فى البلد الذى سوف يكتسب به جنسيته بهجرة إليه هجرة دائمة • ولا يعنى « ذلك كله •• » إلا « سعى الزوجة الأجنبية للمهاجر لاكتساب الجنسية المصرية » فإجراءاتها يجب أن يرجع بشأنها « كلها » الى قانون الجنسية المصرية ، وليس الى قانون بلد آخر ومن المقرر طبقا للمادة السابقة من قانون الجنسية المصرية أن لا تكتسب الأجنبية التى تتزوج من مصرى جنسيته بالزواج ، إلا إذا أعلنت

---

(٥٩) راجع هامش صفحتى ٥١و٥٢ من هذا الكتاب •

(٦٠) المرجع السابق ـ ص٢٢٤ ومابعدها •

وزير الداخلية برغبتها فى ذلك ، ولم تنته الزوجية قبل انقضاء سنتين من تاريخ الإعلان لغير وفاة الزوج · ويجوز لوزير الداخلية بقرار مسبب قبل فوات مدة السنتين حرمان الزوجة من اكتساب الجنسية المصرية ·

ومن ثم ، فإننا نتفق مع الدكتور فؤاد عبد المنعم رياض في أن المهاجر هجرة دائمة وزوجته وأولاده القصر ، يحتفظون بمقتضى الدستور والقانون المصريين بالجنسية المصرية ، حتى إذا ما اكتسبوا جنسية دولة المهجر ، وذلك دون حاجة لترخيص سابق من السلطات المصرية بإعطاء الحق فى هذا الاحتفاظ · ونضيف الى هؤلاء أيضاً ، الأولاد الذين يولدون للمهاجر بعد مغادرته للبلاد ، فهم يولدون كما قلنا لأب لا زال متمتعا بجنسيته المصرية ·

ولكننا لا نتفق مع الدكتور فؤاد عبد المنعم رياض فى أن استمرار الجنسية المصرية للمهاجر ومن يتبعونه بعد الحصول على جنسية دولة المهجر منوط بالتقدم بطلب للاحتفاظ بالجنسية المصرية خلال مدة لا تزيد عن سنة من تاريخ الدخول فى جنسية دولة المهجر · ونرى أن الجنسية المصرية تظل للمصرى المهاجر ومن يستحقونها تبعا له ، الى أن يصدر قرار بإسقاطها عنه لسبب من الأسباب المقررة فى قانون الجنسية ، غير ما أوردته المادة العاشرة من القانون ٢٦ لسنة ١٩٧٥ ، أو إعلان المصرى المهاجر رغبته صراحة وبمحض اختياره فى التنازل عن الجنسية المصرية · أما بغير ذلك ، فإن الهجرة الدائمة لا تفقد المهاجر ومن يتبعونه الجنسية المصرية ، حتى إذا ما استتبعت هذه الهجرة اكتساب جنسية دولة المهجر(٦١)·

وقد أوضحت المادة ٨ من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٣ المشار إليه الهجرة الدائمة بأن نصت على أن « يعتبر مهاجرا هجرة دائمة كل مصرى جعل إقامته العادية بصفة دائمة فى خارج البلاد ، بأن اكتسب جنسية دولة أجنبية ، أو حصل على إذن بالإقامة الدائمة فيها ، أو أقام بها مدة لا تقل عن عشر سنوات ، أو حصل على إذن بالهجرة من إحدى دول المهجر

---

(٦١) يراعى أن حالة المهاجر هجرة دائمة الذى يكتسب جنسية دولة المهجر تختلف عن حالة باقى المصريين الذين يتجنسون بجنسية أجنبية ، فيظلون خاضعين فى هذا الصدد لأحكام قانون الجنسية المصرية بحيث لا يجوز لهم طلب الاحتفاظ بالجنسية المصرية لدى اكتسابهم للجنسية الأجنبية إلا إذا كان الإذن الصادر لهم بالتجنس من وزير الداخلية يتضمن إجازة الاحتفاظ بالجنسية المصرية وفقا للنص المادة العاشرة من قانون الجنسية كما سبق أن رأينا ·

التى تحدد بقرار من الوزير المختص بشئون الهجرة »(٦٢) ٠

ومن ثم يعتبر مهاجرا هجرة دائمة المصرى الذى جعل إقامته العادية خارج البلاد بصفة عادية ، واقترن ذلك بأحد الأحوال الآتية :

(أ) اكتسب جنسية دولة أجنبية ٠

(ب) أو أقام بها مدة لا تقل عن عشر سنوات ؛

(ج) أو حصل على إذن بالإقامة الدائمة فيها ، إذا كانت إقامته بها لم تكمل بعد عشر سنوات ٠

(د) أو حصل على إذن بالهجرة من إحدى دول المهجر (وهذه يحددها قرار من الوزير المختص بشئون الهجرة)(٦٢) ٠

ومتى توافرت فى الفرد إحدى هذه الحالات ، فهو يتقدم بطلب للهجرة الدائمة الى الجهة الإدارية المختصة بوزارة الداخلية لمنحه ترخيصا بالسفر بهذه الصفة ، أى بصفته مهاجرا هجرة دائمة ، ذلك أن هذه الهجرة هى سفر يحتاج الى ترخيص من الجهة الأمنية المختصة شأنه فى ذلك شأن حالات السفر ومغادرة البلاد بصفة عامة ٠ وهذا القرار على أى حال يخضع لرقابة القضاء الإدارى إلغاء وتعويضا ، مثل سائر قرارات المنع من السفر كافة ٠ وبطبيعة الحال ، فإنه إذا أبى على المصرى الراغب فى الهجرة الدائمة الترخيص بالسفر من هذه الجهة الإدارية ، وتأيد هذا القرار من القضاء الإدارى ، فإن الهجرة فى حد ذاتها لن تتحقق أصلا ، وذلك بعدم تحقق السفر ٠

---

(٦٢) نصت المادة ١١ من قرار وزير الدولة لشئون الهجرة والمصريين فى الخارج رقم ١٤ لسنة ١٩٨٤ على أن « تعتبر دولة من دول الهجرة الدائمة بالنسبة للمهاجرين إليها أى دولة يكتسب المهاجر إليها صفة الهجرة الدائمة إذا انطبقت عليه حالة من الحالات المنصوص عليها فى المادة الثامنة من القانون » ٠

(٦٣) وتزول عن المصرى صفة المهاجر هجرة دائمة فى حالتين نصت عليهما المادة ١٢ من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٣ : الأولى : إذا لم يسافر الى دولة المهجر خلال ستة أشهر من الترخيص له بالهجرة ٠ ويلاحظ أن هذا الترخيص يمكن تجديده لمدد أخرى بحسب الاعتبارات والظروف الواقعية ٠ والثانية : إذا عاد الى الإقامة بمصر مدة تزيد على سنة دون انقطاع ، ما لم تكن الإقامة المذكورة لأسباب خارجة عن إرادته أو كان لعمل يقتضى ذلك ٠ وسوف يحتاج المهاجر فى هذه الحالة الى موافقة الوزارة المختصة بشئون الهجرة لاستمرار تمتعه بصفة المهاجر وربما ترتب على ذلك أيضا زوال جنسيته المصرية عنه إزاء اكتسابه جنسية أجنبية أخرى ، هى جنسية دولة المهجر ٠

وتمسك الوزارة المختصة بشئون الهجرة بمقتضى المادة التاسعة من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٣ سجلا لهذا الغرض ، تقيد فيه أسماء من رخص لهم بالهجرة الدائمة ، والبيانات المتعلقة بهم ، وذلك فى نظرنا لأغراض تنظيمية بحتة . ولا يمكن أن نعتبر إغفال القيد فى هذا السجل مرتبا لنتائج قانونية تلحق بالمصرى المهاجر آثارا قانونية ضارة ، إن حالا أو مستقبلا(٦٤) .

أما **الهجرة الموقوتة** فقد أوضحتها المادة ١٣ من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٣ المشار إليه بأن نصت على أن يعتبر مهاجرا هجرة موقوتة كل مصرى غير دارس أو معار أو منتدب جعل إقامته العادية أو مركز نشاطه فى الخارج وله عمل يتعيش منه متى انقضى على بقائه فى الخارج أكثر من سنة متصلة(٦٥) ، ولم يتخذ إجراءات الهجرة الدائمة المنصوص عليها بهذا القانون ، أو اتخذها وعاد الى الوطن قبل تحقيق أى شرط من الشروط الواردة بالمادة ٨ من هذا القانون(٦٦) .

ويلاحظ فى هذا المقام انه ليس لجهة الإدارة فى ظل دستور ١٩٧١ والقانون رقم ١١١ سنة ١٩٨٣ أن تمنع مواطنا من الهجرة الدائمة أو المؤقتة استنادا الى أسباب مثل التحقق من جدية رغبة المهاجر فى الهجرة ، أو مدى احتمال نجاحه فى المهجر والاستقرار فيه مستهدية فى ذلك بسنه أو ثقافته أو مؤهلاته أو مدى إلمامه بلغة المهجر وحالته الاجتماعية وظروفه المعيشية أو نوع عمله وخبرته أو غير ذلك من الأمور التى تستلزمها جهة الإدارة لتستشف منها مدى صلاحيته لتحمل التزامات الهجرة وأعبائها ، مما كان يسمح لجهة الإدارة من قبل وفى ظل القواعد التنظيمية التى كانت

---

(٦٤) وقد يصلح هذا السجل فى إعداد إحصائيات عن حجم وخصائص واتجاهات المصريين الموجودين بالخارج ، وكذلك الهجرة ، المرتدة ، وبخاصة عدد القوى العاملة منهم . وغير ذلك من البيانات التى تصلح لإقامة سياسات للهجرة متكاملة وقابلة للتنفيذ ، أو لغير ذلك من الأغراض التى تراها وزارة شئون الهجرة لازمة للتوصل الى رؤية مستقبلية للدور الإيجابى الذى يمكن أن تؤديه هجرة المصريين الى الخارج سواء مؤقتة أو دائمة ، فى بناء وطنهم الأم . وهذه الإحصائيات على جانب كبير من الأهمية لتفادى العفوية والعشوائية فى رسم السياسات القومية للهجرة ويلقى إعداد هذه الاحصائيات أيضا اهتمام بعض المنظمات الدولية مثل صندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة العمل الدولية .

(٦٥) وتعتبر مدة السنة المشار إليها بالفقرة السابقة متصلة ولو تخللها فاصل زمنى لا تزيد مدته على ثلاثين يوما (المادة ١٣ من القانون ١١١ لسنة ٨١) .

(٦٦) ولا يخل هذا الحكم بامتداد واجب الرعاية الى كافة المصريين فى الخارج . (المادة ١٣ من القانون ١١١ لسنة ٨١) .

وضعتها وزارة الداخلية للسير على سننها فى بحث طلبات التصريح بالهجرة والبت فيها(٦٧) ٠

الهجرة حق يمارس فى إطار القانون :

على أنه يجوز على العكس من ذلك لجهة الإدارة أن تأبى الهجرة على المواطن كنوع من القيد التنظيمى الموقوت على أى حال ٠ فالحق فى الهجرة وإن كان حقا دستوريا كما رأينا إلا أنه حق يخضع فى ممارسته لتنظيم القانون ٠ ومصداقا على ذلك حكمت المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٣٦ لسنة ٣٣ق بجلسة ١٩٨٧/٥/١٦ بأن الدستور وإن كفل حق الهجرة للمواطنين ، سواء كانت هذه الهجرة دائمة أو مؤقتة إلا أنه جعل حق مغادرة البلاد قابلا للخضوع لتنظيم يصدر بقانون ٠ ومن بين القواعد المنظمة لذلك منح المواطن وثيقة تمكنه من الانتقال فى الخارج من بلد لآخر ، ويجوز لجهة الإدارة أن تمتنع عن إصدار مثل هذه الوثيقة إذا قامت أسباب جدية تبرر ذلك ٠ ويعتبر صدور حكم بعقوبة مقيدة للحرية فى قضية إفشاء أسرار عسكرية سببا هاما يبرر صدور قرار وزير الداخلية برفض تجديد جواز السفر ، ولا وجه لإلزام وزارة الداخلية باتخاذ إجراءات تجديد جواز سفر محكوم عليه فى جناية وموجود خارج البلاد ٠ ومن ثم لا يعتبر ذلك مصادرة لحرية التنقل أو الإقامة حال كونه مطلوبا أصلا لجهة قضاء لارتكابه جناية من جنايات أمن الدولة وهو أمر يجعله فى مركز قانونى لا يتيح له المطالبة بحرية الإقامة أو التنقل مادام أن الحكم الجنائى لازال قائما فى حقه ٠

الخدمة العسكرية :

وتطبيقا لما تقدم ، نورد القواعد الموضوعة بقرار وزير الدفاع والإنتاج الحربى رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن تنظيم الهجرة للخارج ٠ وقد جاءت هذه القواعد تطبيقا لأحكام المادة ٢٧ من القانون الحالى بشأن الخدمة العسكرية والوطنية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠ وتقضى بالآتى :

مادة ١ : يسمح بهجرة الأفراد الذين بلغوا سن الإلزام فى الحالات الآتية :

(١) المستثنون من الخدمة العسكرية والوطنية طبقا لأحكام المادة ٦ من القانون المشار إليه ٠

(٦٧) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى الطعن رقم ٢٤٢ لسنة ١١ق بجلسة ١٩٦٦/١١/١٢ ٠

(ب) المعافون نهائيا من اداء الخدمة العسكرية والوطنية طبقا للبند (أولا) من المادة ٧ من القانون المشار إليه ٠

(ج) المعافون مؤقتا من الخدمة العسكرية والوطنية طبقا للبند (ثانيا) من المادة ٧ من القانون المشار إليه بشرط الا تقل المدة الباقية على تاريخ زوال سبب الإعفاء في حالة تجديده عن ثلاث سنوات ٠

(د) الأفراد الزائدون عن حاجة القوات المسلحة الذين لم يطلبوا قبل مضى الثلاث سنوات المنصوص عليها فى البند (أولا) من المادة ٣٥ من القانون المشار إليه ٠

(هـ) الأفراد الذين بلغوا سن الإلزام إذا كانت اسرهم قد هاجرت هجرة دائمة بشرط الا يكون الفرد متخلفا عن التجنيد ٠

ويلاحظ ان القرار قد راعى التسهيل على الأفراد الراغبين فى الهجرة للخارج محاولا فى ذلك التوفيق بين صالح الدولة فى اداء ضريبة الدم وبين صالح الأفراد الراغبين فى الهجرة وعدم التضييق عليهم طالما انهم غير مرتبطين باداء الخدمة العسكرية او مرتبطين بها ولكن هناك سببا قويا يدعوهم للهجرة كوجود الأسرة جميعها فى الخارج كما فى الفقرة (هـ) بشرط الا يكون الفرد متخلفا عن التجنيد كأن يكون قد ادى مرحلة الفحص وغير مطلوب للتجنيد او ان يكون مؤجل تجنيده او لغير ذلك من الأسباب بشرط عدم تخلفة عن التجنيد ٠

ويلاحظ ايضا ان هذه القواعد تسرى فقط بالنسبة للأفراد البالغين لسن الإلزام اما الأفراد غير البالغين لسن الإلزام فلا تنطبق بشأنهم هذه القواعد ويمكنهم السفر مع ذويهم دون التقيد بهذه القواعد(٦٨) ٠

متطلبات الدفاع المدنى :

وعلى سبيل المثال ايضا ، فإنه بمقتضى المادة ٢٠ من القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٥٩ بشأن الدفاع المدنى لوزير الداخلية ، بالاتفاق مع وزير الحربية ، ان يحظر الهجرة على اية فئة من فئات الشعب ، تكون اعمالها ضرورية فى استقرار المعيشة ٠ وغنى عن البيان ان هذا الحظر مشروع ، فهو نوع من التنظيم اورده القانون لممارسة هذا الحق ، وهو بطبيعة الحال

---

(٦٨) راجع فى هذا عادل صديق ـ الوجيز فى شرح قانون التجنيد ـ ١٩٨٤ ـ صفحة ٢٩٨ و ٢٩٩ ٠

موقوت ، وينتهى مثل هذا الحظر بانتهاء حالة التعبئة العامة التى استوجبت اتخاذ تدابير الدفاع المدنى .

الهجرة لاتسقط حقا :

رأينا كيف أن المشرع المصرى حبذ الهجرة ، وشجع المصريين عليها ، وذلك لما فى ذلك من فائدة تعود على المجتمع المصرى فى الحال والاستقبال . وإذا كان القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٣ قد صدر لتنظيم ممارسة المواطن حق السفر من أجل الهجرة فقد وضح من أحكامه أنه قصد أن يؤمن المواطنين إذا ما أقدموا على الهجرة ، ويزيدهم ضمانات ، دون أن يهدف الى الانتقاص من حقوقهم أو الافتيات عليها .

ومن الأمثلة على هذا ما نراه عند تطبيق أحكام القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ بشأن العلاقة بين المالك والمستأجر معدلا بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ إذا ما كان المستأجر مهاجراً للخارج سواء هجرة دائمة أو موقوتة .

ان من الحقوق المقررة للمواطن حريته فى التنقل والسفر ، وعدم اكراهه على البقاء فى مكان محدد . ولهذا فمن حق المواطن المصرى التغيب عن الشقة التى يستأجرها سواء لسفر بالداخل أو للخارج ، مهما طالت أو قصرت فترة التغيب ، ما عدا لو أثبت المالك أن صلة المستأجر قد انقطعت نهائيا بالشقة التى يستأجرها ، وذلك على سبيل المثال بالمغادرة النهائية للبلاد ، وتصفية وجوده بها . أما الهجرة فى حد ذاتها ، سواء أكانت مؤقتة أو دائمة فهى لا تؤثر فى هذا المقام إلا إذا كان المهاجر قد انتهت صلته تماما بمصر . أما إذا كان المهاجر سواء كانت هجرته مؤقتة أو دائمة يتردد على مصر ، ولو على فترات متباعدة فلا زال حقه فى الشقة التى يستأجرها بمصر قائما ومحميا بالقانون وقد نصت المادة ٢٨ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ المشار إليه بأنه لا يجوز حرمان المستأجر من أى حق من حقوقه أو منعه عن أية ميزة كان ينتفع بها بل أن للمستأجر أن يؤجر الشقة التى يستأجرها الى الغير طبقا لأحكام المادة ٤٠ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ التى نصت على أنه لا يجوز للمستأجر ... أن يؤجر المكان المؤجر له مفروشا أو خاليا إلا فى الحالات الآتية :

(أ) إذا أقام خارج الجمهورية بصفة مؤقتة . وعلى المستأجر الأصلى فى هذه الحالة أن يخطر المستأجر من الباطن لإخلاء العين فى الموعد المحدد لعودته للإقامة بالجمهورية ، بشرط أن يمنح المستأجر من الباطن

اجلا مدته ثلاثة اشهر من تاريخ إخطاره ليقوم بإخلاء العين وردها الى المستاجر الأصلى وإلا اعتبر شاغلا للعين دون سند قانونى ، وذلك أيا كانت مدة الأيجار المتفق عليه » ٠

وواضح من هذا النص الذى لا يفرق فى الإقامة خارج الجمهورية بين الإقامة بقصد الهجرة أو بغير قصد الهجرة ، وإنما اشترط فحسب لاحتفاظ المستاجر بالعين المؤجرة أن تكون إقامته بصفة مؤقتة ٠ وقد استقر الفقه والقضاء على أن الأصل فى إقامة المصرى أو المصرية بالخارج أنها إقامة مؤقتة ، وعلى المؤجر الذى يدعى غير ذلك أن يثبت ادعاءه على أن تردد المستاجر على البلاد ولو على فترات متباعدة ينفى عن إقامته بالخارج صفة التأبيد ٠ وعلى أى حال ، فبمجرد أن يعود المستاجر الى الديار المصرية ، والى الشقة التى يستاجرها تعتبر دعوى المؤجر بالإخلاء أو الفسخ منهارة الأساس ومرفوضة ٠

وليس فى قانون الهجرة ورعاية المصريين فى الخارج رقم ١١١ لسنة ١٩٨٣ ما يتعارض مع الأحكام السابقة ، الواردة على الأخص فى قانون تنظيم العلاقة بين المالك والمستاجر الصادر بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ المشار إليه ٠ ولا صعوبة بهذا الصدد فى الجمع بين احكام القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ وعلى الأخص المادة ٤٠ منه وبين الهجرة المؤقتة التى نظم القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٣ احكامها فى الباب الثالث منه فالهجرة الموقوتة تفترض إقامة مؤقتة بالخارج كتلك التى افترضتها المادة ٤٠ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ ٠

وواضح من احكام المادتين ١٣ و ١٤ من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٣ الخاص بالهجرة أن صفة المهاجر هجرة مؤقتة تزول إذا ما عاد الى العمل فى الوطن ، أو عاد للاستقرار به بأن أقام به مدة تزيد على ستة أشهر متصلة ٠

وحتى إذا هاجر المصرى وأقام بالخارج مدة أطول من السنة التى نصت عليها المادة ١٣ لاكتساب صفة الهجرة المؤقتة ، فإن عودته الى مصر متوقعة فى أى وقت ٠ وعندئذ فمادام لازال مكتسبا الجنسية المصرية فلا يسقط عنه أى حق من الحقوق التى تكفلها القوانين المصرية للمتمتعين بالجنسية المصرية ٠ ومن هذه القوانين القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ معدلا بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ ٠

وحتى بالنسبة للهجرة الدائمة ، فمادام المهاجر لم يفقد الجنسية

المصرية ، وهو لا يفقدها إلا إذا لم يرد الاحتفاظ بها (المادة ١٠ من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٣) فإن حقه كمستأجر لشقة فى الديار المصرية يظل محفوظا طبقا لقانون العلاقة بين المالك والمستأجر فى إطار الأحكام التى تضمنها ذلك القانون · فما دامت علاقته لم تنقطع انقطاعا تاما ونهائيا بهذه الشقة فلا يجوز إنهاء عقد استئجاره لها · ونعود فنكرر هنا أن الأصل فى المصرى أنه لازال مرتبطا بالبلاد المصرية ما لم يثبت أن هذا الارتباط انعدم الى غير رجعة · وعبء إثبات ذلك يقع على المؤجر · والى أن يثبت ذلك تظل العلاقة الإيجارية عن العين المؤجرة قائمة ، سواء تردد على مصر كثيرا أو قل تردده ·

وعلى أى حال ، وبصفة عامة ، فإن المادة ١ من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٣ المشار إليه قد نصت ــ كما سبق أو أوضحنا ــ على أن « للمصريين فرادى أو جماعات حق الهجرة الدائمة أو الموقوتة الى الخارج » وذلك سواء أكان الغرض من هذه الهجرة مما يقتضى الإقامة الدائمة أو الموقوتة فى الخارج وفقا لأحكام هذا القانون وغيره من القوانين المعمول بها · ويظلون محتفظين بجنسيتهم المصرية طبقا لأحكام القانون الخاص بالجنسية المصرية ولا يترتب على هجرتهم الدائمة أو الموقوتة الإخلال بحقوقهم الدستورية أو القانونية التى يتمتعون بها بوصفهم مصريين طالما ظلوا محتفظين بجنسيتهم المصرية » وقد استقر قضاء محكمة النقض على أن هجرة المصرى الى الخارج لا تفيد حتما تركه العين المؤجرة له(٦٩) ·

إعادة تعيين المهاجر عند عودته :

الأصل فى القرارات الإدارية السليمة أنه لا يجوز سحبها حتى خلال الستين يوما المقررة لسحب القرارات الإدارية المعيبة خلالها · على أن القضاء الإدارى قد استقر لاعتبارات إنسانية بحت على جواز سحب القرار الإدارى الصادر بالفصل ، حتى لو كان قد تحصن من الإلغاء بفوات ميعاد السحب بالنسبة له ، وذلك على سبيل الاستثناء · ولهذا فقد رفض القضاء الإدارى(٧٠) قياس القرار الصادر بإنهاء الخدمة استنادا الى

---

(٦٩) نقض ٢١٩ لسنة ٥٤ جلسة ١٩٨٥/١/٣١ و ٩١٨ لسنة ٥٠ق جلسة ١٩٨٦/٣/١٩ ·

(٧٠) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعنين ٤٣٠ و ٩١٤ لسنة ١٣ق بجلسة ١٩٧٠/٣/٢١ ·

الاستقالة الصريحة أو الضمنية على قرار الفصل • ومن ثم لم يجز القضاء الإدارى لجهة الإدارة سحب قرار قبول الاستقالة فى أى وقت بمقولة أن هذا القرار ليس سوى قرار بإنهاء الخدمة ، شأنه فى ذلك شأن القرار الصادر بالفصل ، لم يجز القضاء الإدارى ذلك لأن اجازته سحب قرارات الفصل سواء كانت سليمة أو غير سليمة حتى بعد فوات الميعاد المقرر قانونا لسحب القرارات الإدارية لم يكن سوى من قبيل الاستثناء من الأصل ، ومن ثم لا يجوز التوسع فيه وقياس الاستقالة على الفصل ، وذلك أيضا لوضوح الفارق بين الاستقالة والفصل ، فالاستقالة تستند الى إرادة العامل أما الفصل فيتم بإرادة الإدارة وحدها • ومن ثم أيضا ينطوى سحب قرار إنهاء الخدمة فى حالة قبول الاستقالة على إهدار من جانب الجهة الإدارية للضوابط والشروط التى فرضها المشرع عند إعادة العامل الى الخدمة وحساب المدة التى قضاها خارج الوظيفة •

وإزاء الاعتبارات القانونية المتقدمة التى تحول دون سحب قرار قبول الاستقالة المقدمة من العامل للهجرة أو للعمل فى الخارج ، فضلا عن ترخص الإدارة طبقا للأصل العام فى إعادة تعيين العامل بعد عودته الى أرض الوطن ، فقد صدر القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٧١ فى شأن معاملة المهاجرين من العاملين الذين يعودون الى الوطن ، ونص فى مادته الأولى على أن « يعاد تعيين العامل الذى كان يعمل فى الحكومة أو فى إحدى وحدات الإدارة المحلية أو الهيئات العامة أو المؤسسات أو الوحدات الاقتصادية التابعة لها ، وهاجر الى الخارج ثم عاد الى الوطن خلال سنة من تاريخ قبول استقالته بالجهة التى كان يعمل بها قبل هجرته متى قدم طلبا بذلك خلال ثلاث أشهر من تاريخ عودته وتكون إعادة تعيين العامل فى وظيفته السابقة أو فى الدرجة أو الفئة المقررة لها مع الاحتفاظ له بأقدميته فيها ومراعاة ما فاته من علاوات » •

ومفاد هذا النص أن المشرع ألزم الإدارة بإعادة تعيين العامل الذى انتهت خدمته بالاستقالة فى وظيفته السابقة أو فى الدرجة أو الفئة المقررة لها مع الاحتفاظ له بأقدميته فيها وبمراعاة ما فاته من علاوات ، بالشروط الآتية :

١ ــ أن تكون الاستقالة المقدمة منه للهجرة وأن يكون قد اتخذ إجراءات الهجرة •

٢ ــ أن يعود الى أرض الوطن خلال سنة من تاريخ قبول استقالته •

٣ ـ أن يقدم طلبا الى الجهة التى كان يعمل بها خلال ثلاث اشهر من تاريخ عودته ٠

هذا وقد الزمت المادة الثانية من القانون ٧٣ لسنة ١٩٧١ المشار إليه الإدارة بالاحتفاظ للعامل المهاجر بوظيفته وبالدرجة او الفئة المقررة لها طوال المدة التى يجوز إعادة تعيينه فيها(٧١) ٠

الفصل التاسع

منع الأجنبى من السفر وإبعاده

تحدثنا فى الفصول السابقة عن الوضع القانونى للمصرى فى حرية السفر الى الخارج ٠ وقد اوضحنا فيما تقدم ان السفر للخارج قد يكون لأغراض شتى لا يمكن ان يمتد إليها الحصر ، فقد يكون للعمل او التجارة أو الدراسة والتدريب أو السياحة او العلاج او لغير ذلك من الأسباب ٠ ومهما كان الأمر فإن الدستور المصرى فى المادة ٥٩ يكفل للمواطن حقا دستوريا فى السفر وفى العودة الى الديار فى اى وقت يشاء ٠ وقد يكون السفر للخارج ايضا بقصد الهجرة ٠

واوضحنا ايضا ان مفاد الحق الدستورى المتقدم ان للمشرع العادى أن يتصدى لحق السفر بالتنظيم ، ولا يجوز ان يرقى هذا التنظيم الى الحظر او التحريم الدائم والمطلق ٠

على أن المقيمين على أرض الوطن ، ومن ثم الخاضعين للقانون المصرى ، ليسوا المصريين فحسب ، بل هم ايضا الأجانب وعديمو الجنسية ٠ وسنفرد هذا الفصل للتصدى فى :

بحث أول : لما إذا كان يجوز منع أجنبى من السفر أو مغادرة البلاد ٠

بحث ثان : لمدى حق الدولة فى إبعاد الأجانب عن البلاد إذا لزم الأمر ٠

---

(٧١) راجع أيضا شفيق إمام ـ نظام العاملين فى الحكومة والقطاع العام الطبعة الثانية ١٩٧٧ ـ ص٢٩٣ و ٢٩٤ ٠

على أن ذلك لا يمنع من أن نقرر أن البحث بالنسبة لحرية السفر إذا دخل عنصر اجنبى فى ممارسة هذه الحرية سوف يكون أوسع مدى على اى حال مما يتضمنه هذان المبحثان من أحكام ، هى أدخل فى القانون العام الداخلى • إذ يخطو البحث عندئذ الى مجالات القانون الدولى ، وما عرفه من اتفاقيات ومعاهدات وأعراف شتى فى هذا المضمار •

المبحث الأول : هل يجوز منع أجنبى من السفر أو مغادرة البلاد :

لئن كان من المبادىء الدستورية المقررة الا يتمتع الأجنبى فى ظل قانون دولة بما يزيد من الحقوق والحريات عما هو مقرر لرعايا الدولة ذاتها ، أعمالا لاملاءات سيادة الدولة على الخاضعين لقوانينها ، إلا أن القانون الدولى وإن كان لا يقيد اصلا سلطان الدولة على رعاياها ، يقيد سلطانها على الأجانب المقيمين على إقليمها ، فيفرض على الدول حدا ادنى لمعاملة الأجنبى • والأصل أن الأجنبى حر فى أن يغادر إقليم دولة الإقامة مادام أنه قد أوفى بكل الالتزامات والأعباء قبلها وقبل رعاياها(٧٢) وكان غير متهم فى جريمة لم تنته محاكمته عنها ، أو لم يكن هاربا من عقوبة لم يكتمل تنفيذها • ذلك أن الدولة عندما تصرح لأجنبى بدخول إقليمها والإقامة به ، فإن ذلك ينطوى ضمنا على قدرة هذا الأجنبى ، فى وقت السلم على الأقل ، على مغادرة إقليم تلك الدولة ، سواء بالعودة الى بلاده أو بالسفر الى غيرها فى حرية وأمان ، ويعزى ذلك على الأخص الى أن ما تملكه الدولة من سلطان على الأجانب الذين سمحت لهم بالدخول الى إقليمها والإقامة عليه ، إقامة مؤقتة أو دائمة ، إنما هو سيادة إقليمية مادامو موجودين داخل حدودها ، وليس لها عليهم ما على مواطنيها من سيادة شخصية • ولا تخول هذه السيادة الإقليمية التى للدولة على الأجانب داخل إقليمها إلا أن تطالبهم بأن يوفوا بالتزاماتهم المحلية قبلها أو قبل رعاياها مثل سداد الضرائب والرسوم والديون الخاصة(٧٣) •

---

(٧٢)ذلك أن من واجب الدولة أن تحمى مواطنيها عن طريق منع مدينيهم من تحويل اموالهم الموجودة داخل الدولة ، ومن ثم تحمل المدينين على الوفاء بما عليهم من ديون فى دولة الإقامة •

(٧٣) راجع الدكتور عز الدين عبد الله ــ القانون الدولى الخاص ــ الجزء الأول ــ ١٩٦٤ ــ ص٥٦٧ والدكتور شمس الدين الوكيل ــ الموجز فى الجنسية ومركز الأجانب ــ ١٩٦٤ ــ ص٣٩٩ بل إنه يمكن كقاعدة عامة للأجنبى ، الذى يترك إقليم الدولة المضيفة بعد أن يكون قد أوفى التزاماته التى تفرضها سيادتها الإقليمية عليه ، أن يأخذ معه أمواله وامتعته الشخصية بذات الشروط التى يأخذ بها المواطنون أموالهم عند السفر •

وقد أسست بعض المواثيق والأحكام القضائية الدولية حق الأجنبي فى مغادرة البلاد ، بعد ان يكون قد أوفى بالتزاماته التى تفرضها عليه السيادة الإقليمية للدولة المضيفة ، على اساس من حقوق الإنسان كما ذهبت بعض تلك الوثائق القانونية الى تاسيس ذلك على الأحكام التى يفرضها القانون الدولى على كل دولة بشان معاملة الأجانب ، وليس بلازم أن تكون الحقوق التى يتمتع بها الأجانب فى إقليم الدولة بحسب هذه الأحكام غير متجاوزة ما يتمتع به رعايا الدولة ذاتها من الحقوق ، ذلك أن مركز كل من الأجنبى والوطنى لا يتم تحديده وفقا للمعيار ذاته(٧٤) ٠

وعلى سبيل المثال ، فقد شهدت الجماعة الدولية فى الآونة الأخيرة جهودا حثيثة من جانب الدول النامية لاجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية للاسهام فى تنميتها اقتصاديا ٠ ومن اكثر الأمور صلة بالتنمية الاقتصادية لدول العالم الثالث ايضا تنظيم نقل التكنولوجيا من الدول المتقدمة صناعيا الى الدول المتخلفة فى هذا المجال ٠ ولاشك ان ترغيب رعايا الدول الأجنبية فى الإسهام فى التقدم الاقتصادى والتكنولوجى للدول النامية قد استتبع التخلى عن قاعدتى الحد الأدنى لمعاملة الأجانب ، وعدم زيادة ما يتمتع به الأجنبى من حقوق وضمانات عما للمواطن وفقا للدساتير والقوانين(٧٥) ، وليس فى ذلك إخلال بمبدأ المساواة ، ذلك أن المساواة تقتضى تماثل مراكز المعاملين بالقاعدة القانونية المقررة لضمانات أو حقوق وليس فى ذلك ايضا أى إخلال بمبدأ المساواة الذى قررته المادة ٤٠ من الدستور المصرى الحالى ، فهذه المادة بصريح عبارتها قررت ان المساواة التى تقصدها هى المساواة بين « المواطنين » مسلمة بأن ثمة اختلافا يمكن أن يوجد فى

---

(٧٤) ولعل اهم وسيلة للزيادة من الحقوق التى يتمتع بها الأجنبى فى إقليم الدولة (وحرية التنقل والسفر يمكن ان تكون احد هذه الحقوق) هى تلك المعروفة بالتبادل او المعاملة بالمثل ، ومقتضاها ان تعامل الدولة الأجنبى نفس المعاملة التى يعامل بها رعاياها فى إقليم دولة هذا الأجنبى ٠ فتقرر الدولة لمبدأ التبادل فى معاملة الأجانب من شانه حث الدول الأجنبية على زيادة الحقوق التى تمنحها لرعايا هذه الدولة حتى تكفل هذه الدولة لرعاياها نفس الحقوق ٠ كما توجد ايضا وسيلة أخرى للزيادة من تلك الحقوق هى المعروفة بشرط الدولة الأولى بالرعاية ٠ ومؤدى هذه الوسيلة أن تتعهد الدولة بمنح رعايا دولة اجنبية معينة كافة المزايا التى تقرر فى الحال أو فى المستقبل لرعايا اية دولة اجنبية أخرى فيما يتعلق بالتمتع بحق معين أو بمجموعة معينة من الحقوق ، وذلك دون اتفاق جديد فى هذا الصدد ٠

(٧٥) راجع الدكتور فؤاد عبد المنعم رياض ـ الوسيط فى الجنسية ومركز الأجانب ١٩٨٨ ـ ص٣٤٧ وما بعدها ٠

المعاملة القانونية التى قد يلقاها كل من المواطن والأجنبى وذلك أمر منطقى لأن الروابط بين الحقوق التى يتمتع بها الوطنى وتلك التى يتمتع بها الأجنبى لا يتفق فى الواقع مع طبيعة مركز كل منها فى مجتمع الدولة ٠ فلا يتم تحديد مركز كل من الأجنبى والوطنى وفقا لذات المعيار وقد استقرت المحكمة الدستورية العليا على أن المساواة التى يعترف بها القانون ليست مساواة حسابية بل فى مساواة بين من تتماثل ظروفهم ومراكزهم القانونية(٧٦) ٠

وترتيبا على كل ما تقدم ، أمكن القول(٧٧) بأن السلوك الدولى المعاصر يسمح للمستثمرين ومستخدميهم الفنيين والإداريين الأجانب المشتركين فى إدارة وتشغيل المشروع الأجنبى بمغادرة إقليم الدولة المضيفة حاملين معهم أمتعتهم الشخصية وأموالهم المصرح لهم بنقلها أو تحويلها الى الخارج بعد الوفاء بما عليهم من التزامات إقليمية بالمعنى السابق إيضاحه ٠

وعلى ذلك ، أصبحت القاعدة المقررة فى ظل القانون الدولى للتنمية عدم جواز وضع العراقيل غير المبررة فى وجه سفر هؤلاء الأجانب ، ومغادرتهم للبلاد ٠

ولتحقيق مزيد من الطمأنينة لدى أصحاب الاستثمارات الأجنبية وحفزهم على استجلاب أموالهم الى البلاد ، عمدت بعض البلدان المستوردة لرأس المال الأجنبى وللتكنولوجيا المتقدمة الى ترجمة تلك القاعدة التى تواتر عليها المجتمع الدولى من أجل التنمية الاقتصادية لبلدان العالم الثالث الى نصوص فى قوانينها الداخلية ، مقررة ، حتى على مستوى القانون المحلى ، حق المستثمرين ومستخدميهم الأجانب فى الخروج من إقليم الدولة المضيفة وبصحبتهم أمتعتهم الشخصية وأموالهم المصرح لهم بنقلها معهم ٠ وهذا السماح للمستثمرين الأجانب فى حرية التنقل والحركة عبر الحدود ، ولو على نحو أوسع مما قد يكون مقررا للمواطنين العاديين من مواطنى الدولة المضيفة أنفسهم ، قد يعود بمزيد من الفائدة على الصالح المشترك ، مما يبرر تقرير ذلك السماح الموسع فيه ٠

وقد تلجأ بعض الدول الأخرى المعنية بتشجيع الاستثمارات الأجنبية

---

(٧٦) حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٩ لسنة ٧ق بجلسة ١٩٧٨/٤/١ وغير ذلك من الأحكام التى استقرت على هذا القضاء ٠

(٧٧) الدكتور عصام الدين مصطفى بسيم « النظام القانونى للاستثمارات الأجنبية الخاصة فى الدول الآخذة فى النمو » ــ ١٩٧٢ ــ ص١٨ وما بعدها ٠

فى إقليمها ، واستيراد رؤوس الأموال والخبرة الفنية الأجنبية إليها الى تضمين مثل هذا النص فيما تبرمه من عقود الاستثمار مع المستثمرين الأجانب ·

وبصفة عامة ، فقد يكون من المناسب تشجيعا للاستثمارات الأجنبية بث روح الطمانينة على الدوام فى قلوب المستثمرين ومستخدميهم الأجانب على امكانهم مغادرة إقليم الدولة المضيفة دون أدنى عائق فى هذا المقام مادامت الدولة قد استوفت منهم حقوقها وحقوق رعاياها قبلهم ، ومادامو قد اوفوا ما عليهم من التزامات طبقا لما للدولة المذكورة عليهم من سيادة إقليمية ·

المبحث الثانى : إبعاد الأجانب :

إقامة الأجانب :

قسمت المادة ١٧ من القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ الأجانب من حيث الإقامة الى ثلاث فئات :

١ ـ اجانب ذوى إقامة خاصة ·

٢ ـ أجانب ذوى إقامة عادية ·

٣ ـ وأجانب ذوى إقامة مؤقتة ·

وأوضحت المادة ١٨ **الأجانب ذوى الإقامة الخاصة بأنهم :**

١ ـ الأجانب الذين ولدوا فى الإقليم المصرى قبل تاريخ نشر المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ ولم تنقطع إقامتهم فيه حتى تاريخ العمل بهذا القانون ·

٢ ـ الأجانب الذين مضى على إقامتهم فى الإقليم المصرى عشرون سنة سابقة على تاريخ نشر المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ ولم تنقطع إقامتهم حتى تاريخ العمل بهذا القانون · وكانوا قد دخلوا الأراضى بطريق مشروع ·

٣ ـ الأجانب الذين مضى على إقامتهم فى الجمهورية العربية المتحدة اكثر من خمس سنوات كانت تتجدد بانتظام حتى تاريخ العمل بهذا القانون وكانوا قد دخلوا أراضيها بطريق مشروع · وكذلك الأجانب الذين يمضى

على إقامتهم أكثر من خمس سنوات بالشروط ذاتها إذا كانوا فى الحالتين يقومون بأعمال مفيدة للاقتصاد القومى أو يؤدون خدمات علمية او ثقافية او فنية للبـــلاد ٠

وتعين هذه الأعمال والخدمات بقرار من وزير الداخلية ٠

٤ ـ العلماء ورجال الأدب والفن والصـناعة والاقتصـاد وغيرهم ممن يؤدون خدمات جليلة للبلاد الذين يصدر فى شأنهم قرار من وزيــر الداخليــة ٠

ويرخص لأفراد هذه الفئة فى الإقامة مدة عشرة سنوات تتجــدد عند الطلب وذلك ما لم يكونوا فى إحدى الحالات المنصوص عليها فى المادة ٢٦ ٠

واوضحت المادة ١٩ ان **الأجانب ذوى الإقامة العادية** هم :

الأجانب الذين مضى على إقامتهم فى الإقليم المصرى خمس عشر سنة سابقة على تاريخ نشر المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ ولم تنقطع هذه الإقامة حتى تاريخ العمل بهذا القـانون وكانوا قد دخلوا البـلاد بطريق مشروع ٠

ويرخص لأفــراد هذه الفئة فى الإقامة مدة خمس ســنوات يجــوز تجديدها ٠

ونصت المادة ٢٠ على ان **الأجانب ذوى الإقامة المؤقتـة** هم الذين لا تتوافر فيهم الشروط السابقة ٠ ويجوز منح أفراد هذه الفئة ترخيصا للإقامة مدة اقصاها سنة يجوز تجديدها ٠

وقد كشــف التطبيق العملى للمادة ٢٠ عن عــدم اتســاق احكامها مع تطورات المجتمع ، الأمر الذى اكد الحاجة الى ضرورة تعديل هذه المادة ، وخاصة ان أحكامها قد استمرت جامدة على صورتها التى كانت عليها منذ عام ١٩٦٠ رغم التطورات التى طرأت على انظمة الإقامة خلال تلك الحقبة ٠

وانطلاقا من سياسة الحكومة فى بذل اقصى جهد لتوفير الجو الملائم لسياسة الانفتاح الاقتصادى امام رؤوس الأموال الأجنبية والعربية بهدف تنشيط الاستثمار المنتج للحصول على اكبر معدلات النمو والموارد المتاحة ، وتحقيقا للاستقرار العـائلى للأجانب ذوى الارتباط الأسرى وتيســيرا على

الأجانب ذوى الارتباط الطويل والقوى بمصر والعمل على خلق جو من الثقة والاستقرار ليطمئن المستثمرون على أموالهم ومشروعاتهم ، لذلك فقد صدر القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٨٠ مستهدفا تحقيق الاعتبارات المشار إليها حيث قضى بإضافة فقرة جديدة الى المادة ٢٠ من القرار بقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ بشأن دخول وإقامة الأجانب بأراضى جمهورية مصر العربية والخروج منها تجيز منح الترخيص فى الإقامة لمدة أقصاها ثلاث سنوات للأجانب ذوى الإقامة المؤقتة ، ويجوز تجديدها وفقا للشروط والأوضاع التى يحددها وزير الداخلية .

وجدير بالذكر أن هذا التعديل المقترح لا يخل بسلطة وزارة القوى العاملة والتدريب المهنى فى تحديد فترة الترخيص بالعمل للأجانب بما يكفل حماية الأيدى العاملة الوطنية من المنافسة الأجنبية ، ولا بالتعاون القائم بين وزارة الداخلية ووزارة القوى العاملة والتدريب المهنى فى مواجهة مخالفة الأجانب لأحكام قانون العمل حيث أن الأصل طبقا للمادة ٢٠ هو منح الترخيص لمدة سنة واحدة وأن منح الترخيص لمدة ثلاث سنوات هو أمر استثنائى يكون صدوره منوطا بقيام الحاجة إليه ووفقا للشروط والأوضاع التى يصدر بها قرار من وزير الداخلية (المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٨٠) .

ومضت المادة ٢١ فأوضحت انه « يحدد وزير الداخلية بقرار يصدره الإجراءات الخاصة بالترخيص فى الإقامة وتجديدها وميعاد طلبها » .

وأضافت المادة ٢٢ انه لا يجوز لأحد أفراد الفئتين المشار إليهما فى المادتين ١٨ و ١٩ الغياب فى الخارج مدة تزيد على ستة أشهر ما لم يحصل قبل سفره أو قبل انتهاء هذه المدة على إذن بذلك من مدير عام مصلحة الهجرة والجوازات والجنسية لأعذار يقبلها ، ولا يجوز أن تزيد مدة الغياب فى الخارج على سنتين .

ويترتب على مخالفة الأحكام المتقدمة سقوط حق الأجنبى فى الأقامة المرخص له فيها .

ويستثنى من ذلك الأجانب الذين يتغيبون لطلب العلم فى المدارس والمعاهد والجامعات الأجنبية أو للخدمة الإجبارية إذا قدموا ما يثبت ذلك .

ولا يجوز طبقا للمادة ٢٣ من القانون للأجنبى الذى رخص له فى الدخول أو فى الإقامة لغرض معين أن يخالف هذا الغرض إلا بعد الحصول على إذن من مدير عام مصلحة الهجرة والجوازات والجنسية .

ولا ينتفع بالإقامة الخاصة إلا الشخص المرخص له فيها وأولاده القصر الذين يعيشون فى كنفه نحين بلوغ سن الرشد وكذلك زوجته إذا كان قد مضى على إقامتها الشرعية فى الجمهورية العربية المتحدة سنتان من تاريخ إعلان مدير عام مصلحة الهجرة والجوازات والجنسية الزواج بإعلان على يد محضر طالما ظلت الزوجية قائمة ٠

ويجب على كل أجنبى طبقا للمادة ١٦ من القانون أن يكون حاصلا على ترخيص فى الإقامة وعليه أ نيغادر أراضى الجمهورية العربية المتحدة عند انتهاء مدة إقامته ما لم يكن قد حصل قبل ذلك على ترخيص من وزارة الداخلية فى مد إقامته ٠

وبعد أن أوضح الباب الثالث من القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ معدلا بالقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٨٠ الأحكام الخاصة بتراخيص الإقامة مضى الباب الرابع الى عرض أحكام الإبعاد ، فلوزير الداخلية طبقا للمادة ٢٥ بقرار منه إبعاد الأجانب ٠ ونصت المادة ٢٦ على انه لا يجوز إبعاد الأجنبى من ذوى الإقامة الخاصة إلا إذا كان فى وجوده ما يهدد أمن الدولة أو سلامتها فى الداخل أو فى الخارج أو اقتصادها القومى أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو السكينة العامة أو كان عالة على الدولة بعد عرض الأمر على اللجنة المنصوص عليها فى المادة ٢٩ وموافقتها ٠

ولوزير الداخلية طبقا للمادة ٢٧ أن يأمر بحجز من يرى إبعاده مؤقتا حتى تتم إجراءات الإبعاد ٠ ونصت المادة ٢٨ على أن يبين وزير الداخلية الإجراءات التى تتبع فى إصدار قرار الإبعاد وإعلانه وتنفيذه ٠

وتشكل لجنة الإبعاد على الوجه الآتى :

وكيل وزارة الداخلية — رئيسا

أعضاء:
- رئيس إدارة الفتوى والتشريع لوزارة الداخلية بمجلس الدولة ٠
- رئيس إدارة الفتوى والتشريع لوزارة الخارجية بمجلس الدولة ٠
- مدير عام مصلحة الهجرة والجوازات والجنسية ٠
- مدير الإدارة القنصلية بوزارة الخارجية ٠
- مندوب عن مصلحة الأمن العام ٠

وتنعقد اللجنة بناء على طلب رئيسها ٠ ويشترط لصحة انعقادها

حضور الرئيس وثلاثة أعضاء على الأقل ـ وتصدر القرارات بأغلبية الأعضاء الحاضرين وعند تساوى الأصوات يرجح الرأى الذى منه الرئيس ٠

ويتولى أعمـــال السكرتيرية رئيس قســم الإقامة بمصلحة الهجرة والجوازات والجنسية أو من يقوم مقامه ٠

وتبدى اللجنة رأيها فى أمر الإبعاد على وجه السرعة (المادة ٢٩) ٠

ونصــت المادة ٣٠ على أن لمدير عــام مصلحة الهجرة والجوازات والجنسية بقرار منه أن يفرض على الأجنبى الذى صدر قرار إبعاده وتعذر تنفيذه ، الإقامة فى جهة معينة والتقدم الى مقر الشرطة المختص فى المواعيد التى يعينها القرار وذلك الى حين إمكان إبعاده ٠

ولا يسمح للأجنبى الذى سبق إبعاده بالعودة الى أراضى الجمهورية العربية المتحدة إلا بإذن من وزير الداخلية ٠

مشروعيـــة الإبعـــاد(٧٨) :

وإذا كان لا يجوز إبعاد مصرى عن البلاد طبقا لأحكام الدستور كما سبق أن أوضحنا ، فالإبعاد جائز للدولة بالنســـبة للأجانب المقيمين على أرضها ٠ ويمكن تعريف الإبعاد بأنه عمل تأمر به الدولة فردا أو أكثر من الأجانب المقيمين لديها بالخروج من ديارها ، وإلا استخدمت القوة فى تنفيذ الأمر عند عدم الامتثال(٧٩) ٠ وهذا حق غير منكور للدولة ، سواء على مستوى القانون المحلى أو على مستوى القانون الدولى(٨٠) ٠ فمن المبادىء المقررة أن للدولة حق إبعاد من ترى إبعاده من الأجانب غير المرغوب فيهم وفقا لخطرهم ، وتأمينا لسلامتها ، وصيانة لكيانها ، شعبا ومجتمعا من كل ما يضره ٠ كما أن للدولة الحق فى تقدير ما يعتبر ضارا بشئونها

---

(٧٨) راجع مقالتنا بعنوان « إقامة الأجانب وإبعادهم أمام مجلس الدولة » ، مجلة إدارة قضايا الحكومة ـ السنة الثالثة ـ العدد الأول ـ ص٥٩ وما بعدها ٠

(٧٩) راجع د٠ فؤاد عبد المنعم رياض « الوسيط فى الجنسية ومركز الأجانب » طبعة ١٩٨٨ ـ ص٣٥٦ ٠

(٨٠) بل وليس للدولة أن تتنازل عن هذا الحق الأساسى من حقوقها لما له من تعلق بالحفاظ على كيانها ٠ غير أنه يجوز لها أن تقيد من حقها فى اتخاذ إجراءات الإبعاد والحد من الحالات التى يجوز لها فيها اتخاذها ، وذلك فى الاتفاقات التى تعقدها مع الدول الأخرى فى هذا الصدد (د٠ فؤاد عبد المنعم رياض ـ المرجع السابق ـ صفحة ٣٦١) ٠

الداخلية والخارجيـة ، ومالا يعتبر كذلك ، ولها حق اتخـاذ الإجراءات المناسبة لكل مقام في حدود الواجبات الإنسانية وما تعارف عليه دوليا ، ولها سلطة تقديرية لمبررات الإبعاد ولا يرد على هذا الحق إلا قيد حسن استعماله ، بحيث يكون الإبعاد قائما على أسباب جدية يقتضيها الصالح العـام في حدود القـانون(٨١) ٠

على أن من المقرر أيضا أن الإبعاد ليس عقوبة توقع على الأجنبي بل هي إجراء ضبطي بحت ، تتخذه الدولة بما لها من ولاية في الحفاظ على أمنها وسلامتها ، وعلى ذلك لا يجوز لمحكمة جنائية أن توقع على أجنبي متهم أمامها جزاء الإبعاد كعقوبة أصلية أو تبعية ، بل إن الجهة التي تملك اتخـاذ قرار الإبعاد وإعماله في حق الأجنبي غير المرغوب في بقائه هي السلطة الأمنية ممثلة في وزارة الداخلية ٠

هل إبعاد الأجنبي من أعمال السيادة ؟

على أن القضاء الإداري قد اسـتقر على أن أوامر الإبعـاد بصفة عامة هي من التدابير الخاصة بالأمن الداخلي للدولة ، وليست من أعمال السيادة التي تخرج عن اختصاصه ، فهي أوامر إدارية عادية مما يختص بنظر طلبات إلغائها وطلبات التعويض المترتبة عليها(٨٢) ٠

---

(٨١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقمي ٢٤ لسنة ٨ق و ٤٥٢ لسنة ٩ق بجلسة ١٩٦٤/٣/٢٨ (الموسوعة الإدارية الحديثة ـ جزء أول ـ ص٥٠٥) ٠

(٨٢) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٢٨٢ لسنة ٤ق بجلسة ١٩٥٣/٤/٨ (مجموعة المكتب الفني لمجلس الدولة السنة السادسة رقم ٢٨٥ ص٨٠٧) وفي القضية رقم ٣٧٦ لسنة ٣ق بجلسة ١٩٥٠/٦/٦ (مجموعة المكتب الفني ـ السنة الرابعة رقم ٢٦٠ ص٨٦٥) ، ويؤيد الفقه القضاء الإداري في هذا (راجع رسالة الدكتور جابر جاد عبد الرحمن في إبعاد الأجانب ـ ص٧٥ والدكتور عز الدين عبد الله ـ القانون الدولي الخاص المصري ـ جزء أول : في الجنسية والموطن وتمتع الأجانب بالحقوق (مركز الأجانب) طبعة ١٩٥٨ ص٤٤٥ ٠ والدكتور فؤاد عبد المنعم رياض ـ المرجع السابق ص٣٥٧) ويشير الدكتور فؤاد عبد المنعم رياض في هذا المقام الى أنه إذا ما أبعدت دولة رعايا دولة أخرى عن إقليمها كان لهم الحق في اللجوء الى القضاء المحلي للدولة مصدرة قرار الإبعاد لإلغائه والتعويض عنه ٠ فإذا ما أبعدت دولة رعايا دولة أخرى عن إقليمها لأسباب غير مشروعة ، أو بطريقة تعسفية ، فإن للدولة التابع لها هؤلاء الأجانب أيضا الحق في التدخل لحمايتهم ٠ فلها أن تحتج على هذا التصرف بالطريق الدبلوماسي ٠ ولها أن تطالب بالتعويض عن هذا الإجراء التعسفي ٠ كما أن لها ، عند الاقتضاء ، أن تقطع العلاقات الدبلوماسية إذا استمرت الدولة الأخرى في إبعاد رعاياها دون سبب مشروع ٠ كما أن للدولة التي أبعد رعاياها أن تلجأ الى القضاء الدولي إذا كان الإبعاد قد تم دون سبب مشروع أو إذا كان تنفيذ الإبعاد قد تم بطريقة مهينة أو منافية للإنسانية ٠

من الذى يجوز إبعاده ؟

استقر القضاء الإدارى على ان للحكومة الحق فى إبعاد الأجانب غير المرغوب فيهم سواء اكانت جنسيتهم معلومة او غير معلومة(٨٣) ٠

أما المصرى فله كما رأينا رخصة طبيعية فى الإقامة بالبلاد المصرية دون جواز إبعاده عنها إذ القاعدة ان الدولة تتحمل رعاياها وتتحمل عبء إقامتهم طبقا للمبادىء الدستورية العامة التى تستمد قوتها من الضمير الدولى(٨٤) ٠ ومن ثم يكون إبعاد المصرى غير جائز ، ولو صح ما أبدته الحكومة من خطورة المصرى الذى صدر القرار بإبعاده فإن القضاء الإدارى لا يسعه متى ثبتت جنسيته المصرية إلا ان يلغى قرار الإبعاد ٠ فهذا ما يقتضيه الوضع القائم لقانون الجنسية وتعديل هذا الوضع بما يتلاءم مع مصلحة البلاد ، هو من شأن المشرع لا من شأن القضاء(٨٥) ٠

وقد تلجأ الدولة فى بعض الأحيان ، مثل نشوب حرب ، الى ما يعرف بالإبعاد الجماعى لرعاية الدولة المعادية ٠ على ان الدولة قد تتجه فى مثل هذه الحالة أيضا الى الاكتفاء باعتقال هؤلاء او وضعهم تحت المراقبة ٠ والثابت أن لسلطات الأمن وهى بصدد إبعادها للأجنبى ، أن تستند الى اعتبارات تتعلق بشخص الأجنبى فى حد ذاته، كما يمكن ان تستند إلى اعتبارات ترجع الى جنسيته ، وحق سلطات الأمن لا يقتصر حينذاك على رعايا الدولة التى أعلنت الحرب فحسب ، بل قد يمتد الى الأجانب الذين تربطهم بدولة العدو ولاء ومودة ، ولو كانوا من رعايا دولة اخرى وقد طرح هذا الأمر على محكمة القضاء الإدارى فقضت فى القضية رقم ٦٠٠ لسنة ١١ق بجلسة ١٩٥٧/١١/١٧ بأنه « ٠٠٠ إذا كان الثابت ان الدولة تعرضت فى نوفمبر سنة ١٩٥٦ لاعتداء مسلح من أعدائها الثلاثة بريطانيا وفرنسا وإسرائيل فلها فى سبيل المحافظة على سلامتها فى الداخل أن تبعد من تقتضى ضرورة المحافظة على الأمن إبعاده من رعايا هذه الدول الأعداء وكل من يربطهم بها ولاء أو مودة

---

(٨٣) حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ١١ لسنة ٥ ق بجلسة ١٩٥١/٥/٢٩ (مجموعة المكتب الفنى ـ السنة الخامسة رقم ٢٨٧ صفحة ١٩٧٥) ٠

(٨٤) حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٦٦٥ السنة ٥ ق بجلسة ١٩٥٣/٥/٢٤ (مجموعة المكتب الفنى ـ السنة السابعة رقم ٦٧٦) وفى القضية رقم ٤٢ السنة ١ق بجلسة ١٩٤٨/١/٢٧ (مجموعة المكتب الفنى ـ السنة الثانية رقم ٤٦ صفحة ٢٦٣) ٠

(٨٥) حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٣٧٠ السنة ٥ ق بجلسة ١٩٥٣/٢/١٧ (مجموعة المكتب الفنى ـ السنة السابعة ـ زق م٣٠٩ صفحة ٤٩٥) ٠

من رعايا الدول الأخرى ممن يكون فى وجودهم بالبلاد فى هذا الظرف الدقيق خطر يهدد كيانها الداخلى والخارجى ، بمعنى أن الإبعاد قائم على أسباب تتعلق بشخص الأجنبى المطلوب إبعاده بصرف النظر عن جنسيته ، ذلك أن المجال فى مثل هذه الظروف لا يحتمل المجادلة فى تحديد الجنسية ... »(٨٦) .

على انه تثور فى الواقع صعوبة فيما يتعلق بإبعاد عديمى الجنسية ، فعديم الجنسية لا ينتمى الى دولة معينة . وإذا ما ابعد فقد لا توجد دولة تقبل دخوله الى إقليمها ، ومن ثم يضطر الى الرجوع ثانية الى إقليم الدولة التى ابعدته ، وحينئذ يعاقب لمخالفة قرار الإبعاد ثم يبعد ثانية بعد استيفاء العقوبة . ويترتب على ذلك الوقوع فى حلقة مفرغة لا سبيل الى الخروج منها . ولذلك فقد ذهب بعض الفقه(٨٧) ـ ونحن نؤيده فى هذا الرأى ـ الى انه يجدر الامتناع عن اتخاذ إجراء الإبعاد بالنسبة لعديمى الجنسية ، وذلك على الأقل فى الحالات التى لا توجد فيها دولة تقبل دخول المبعد الى إقليمها . ويمكن الالتجاء بدلا من ذلك الى إجراءات اخرى من شأنها تحقيق الغرض ذاته ، مثل تحديد إقامة عديم الجنسية لمنعه من القيام بأى نشاط ضار بالدولة .

ما مدى سلطة جهة الإدارة فى إبعاد الأجنبى :

ومن المسلم به بصفة عامة ان للدولة حق إبعاد الأجانب من إقليمها صيانة لكيانها وحماية لأفراد شعبها ولمجتمعها من اى ضرر او خطر متى تبين لها أن بقاء الأجنبى على ارضها مما يزعزع الأمن فيها او يهدد كيانها الاقتصادى .

وللدولة فى هذا المقام ، بناء على ما يتجمع لديها من تحريات وما يحوم حول الأجنبى من شبهات ، سلطة واسعة فى تقدير ما يعتبر ضارا بشئونها الداخلية والخارجية وما لا يعتبر . ولها حق اتخاذ التدابير المناسبة لكل مقام فى حدود واجبات الإنسانية وما تعورف عليه دوليا طالما ان قرار الإبعاد صادر عن حسن نية محافظة على الصالح العام ودرءا للخطر او الضرر عن الدولة . ومادام قد جاء غير مشوب بتعسف او إساءة

---

(٨٦) د. قدرى عبد الفتاح الشهاوى ـ الموسوعة الشرطية القانونية ـ طبعة ١٩٧٧ ـ ص٨٤٣ .

(٨٧) الدكتور فؤاد عبد المنعم رياض ـ المرجع السابق ـ ص٣٦٠ و ٣٦١ . وراجع ايضا ص١٠٣ و ١٠٤ من هذا الكتاب .

استعمال للسلطة(٨٨) • فلا يرد على حق الإبعاد إلا قيد حسن استعماله بحيث يكون الإبعاد قائما على أسباب جدية يقتضيها الصالح العام وبهذا حكمت المحكمة الإدارية العليا فى حكم حديث لها صادر فى الطعن رقم ٢٥٢٤ لسنة ٣٠ق بجلسة ١٩٨٧/٦/٢٠ مقررة أن المشرع منح وزير الداخلية سلطة تقديرية فى إبعاد الأجانب من غير ذى الإقامة الخاصة ، ولا يحد من هذه السلطة التقديرية إلا قيد واحد هو الا يكون القرار مشوبا بالتعسف فى استعمال السلطة أو الانحراف بها •. ويشترط أن تقوم أمام الإدارة اعتبارات جدية تجعل فى إقامة الأجنبى تهديدا لأمن الدولة أو سلامة اقتصادها أو إخلالا بالنظام العام أو الآداب العامة أو الصحة العامة أو السكينة • ويخضع قرار جهة الإدارة فى هذا الشأن لرقابة القضاء الإدارى•

هل يمكن ضبط أسباب الإبعاد ؟

وإذا كان المستقر فقهاء وقضاء وجوب قيام قرار الإبعاد على سبب مشروع ، إلا أن الأمر يدق فى الواقع عند محاولة البحث عن معيار تتحدد بمقتضاه هذه المشروعية • وإذا كان قرار الإبعاد يعتبر مشروعا بصفة عامة كلما استهدف المحافظة على الكيان السياسى أو الاقتصادى أو الاجتماعى للدولة الذى تتخذه ، إلا أن هذه الفكرة التى تؤسس عليها شرعية قرار الإبعاد تتصف بأنها فكرة مرنة يتعذر رسم حدود واضحة لها(٨٩) • ولهذا

---

(٨٨) ذهبت محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ١٩٤٧ لسنة ٥ ق المحكوم فيها بجلسة ١٩٥٣/١/٢٢ الى أنه لاوجه لقول المدعى بأن القرار المطعون مشوب بسوء استعمال السلطة لأن هناك خلافا بينه وبين أحد ضباط مكتب الآداب لأن مثل هذا الخلاف لا ينهض دليلا كافيا على سوء استعمال جهة الإدارة لسلطتها مادام أن القرار المطعون فيه قد استند الى وقائع صحيحة تبرر قانونا (راجع مجموعة المكتب الفنى ـ السنة السابعة رقم ٢٣٧ صفحة ٣٦٠) •

(٨٩) وباستقراء الدكتور فؤاد عبد المنعم رياض (المرجع السابق ص٣٥٨) ما يجرى عليه العمل فى الدول المختلفة أمكن رد أسباب الإبعاد بصفة عامة الى مجموعتين رئيسيتين : أما المجموعة الأولى فتتضمن أسبابا متعلقة بالقانون العام ، ويدخل ضمن هذه المجموعة الأسباب الآتية :

١ ـ الحكم على الأجنبى فى جريمة من الجرائم العادية •
٢ ـ التسول والتشرد •
٣ ـ حياة الفساد والفجور •

وأما المجموعة الثانية فتتضمن أسبابا سياسية ومن أهم هذه الأسباب :

١ ـ التجسس •
٢ ـ المؤامرات والدسائس ضد الدولة المقيم بها الأجنبى أو ضد دولة أجنبية •
٣ ـ الأعمال الفوضوية والتحريض على أعمال ضارة بالدولة •

فقد استنكر نفر من فقهاء القانون الدولى(٩٠) أن تستند الدولة فى ممارسة حقها فى الإبعاد الى أسباب غير قابلة للإنضباط أو التحديد مقدما(٩١) ٠ ونادوا بأن الإبعاد لما له من ارتباط وثيق بحقوق الإنسان ، يجب الا يكون إلا فى الحالات المبينة سلفا فى القانون ، ويجب أن تكون هذه الحالات من الجسامة ما يبرر اتخاذ مثل هذا الإجراء ، كأن يكون نتيجة لارتكاب الأجنبى جرائم معينة تكون من الخطورة بحيث تبرر الإبعاد حفاظا على كيان الدولة ٠ كما نادوا بأن لا يترك الإبعاد لمحض تقدير السلطة الإدارية ، بل يجدر أن يحاط بالضمانات القضائية التى تكفل حماية حق الإنسان ، فلا تتخذه إلا هيئة قضائية معينة ، أو يكفل للمبعد أو من يمثله حق الطعن فى القرار الصادر بالإبعاد أمام جهة القضاء المختصة ٠ وإذا ما نفذ قرار الإبعاد بعد استنفاد سبل الطعن فيه بعد مراعاة الضمانات المقررة ، فيجب أن يتم التنفيذ بطريقة ليس فيها امتهان للكرامة الإنسانية ٠ ومن ثم يتعين مراعاة الحالة الصحية للصادر ضده الأمر بالإبعاد نهائيا ، وإعطائه المهلة التى يستلزمها علاجه واسترداده لصحته بما يمكنه من تنفيذ قرار الإبعاد بطريقة غير مهينة ، مادام ليس فى ذلك التسامح من جانب الدولة مع الأجنبى المبعد إضرار بأمن الدولة أو سلامتها ، وما لم تعرض ظروف استثنائية ، كنشوب حرب ، تدعو الى السرعة فى تنفيذ القرار بإبعاد مواطنى الدولة المعادية ٠

وقد تأثر المشرع المصرى بهذه الاتجاهات ؛ فنجده ينص على الحالات التى لايجوز فى غيرها إبعاد الأجنبى من ذوى الإقامة الخاصة فهو ينص فى المادة ٢٦ من القانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٦٠ على أنه « لا يجوز إبعاد الأجنبى من ذوى الإقامة الخاصة ، إلا إذا كان فى وجوده ما يهدد أمن الدولة أو سلامتها فى الداخل أو فى الخارج أو اقتصادها القومى أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو السكينة العامة أو كان عالة على الدولة وبإمعان النظر فى عبارة هذا النص يتضح لنا أن هذه الأسباب من المرونة بحيث يمكن القول بأن الضمان الذى أراد المشرع توفيره بالنسبة للأجانب ذوى الإقامة الخاصة ، بتحديد الأسباب المسوغة دون غيرها لإبعادهم ، لا يعدو أن يكون ضمانا شكليا واهيا تستطيع الإدارة فى الغالبية العظمى من الحالات العصف

---

(٩٠) من أمثال أستاذنا برونيه فى كتابه « الضمانة الدولية لحقوق الإنسان » طبعة جنيف عام ١٩٤٨ ــ ص٢٢٥ ٠

(٩١) رغم أن إجراء الإبعاد يرقى الى مرتبة العقوبات الجنائية شديدة الوطأة على من تمارس عليه ، نظرا لما يترتب عليه من إهدار كافة مصالح المبعد بإقليم الدولة ، والمساس بأخص خصوصياته وروابطه الأسرية ٠

به ، وذلك بأن تحتج بوجود الأجنبى فى أى من الحالات الواردة بالنص على أنه يبين من ذلك انه على الرغم من ان الأسباب التى لا يجوز لغيرها إبعاد الأجنبى من ذوى الإقامة الخاصة قد جاءت بعبارات عامة وعلى قدر كبير من الاتساع إلا أن المشرع بذلك لم يجعل الإبعاد لأى سبب كان ، بل جعله لأسباب رأى تحديدها وعندئذ تخضع السلطة التنفيذية المتخذة لإجراء الإبعاد فى مواجهة الأجنبى ذى الاقامة الخاصة لرقابة القضاء الإدارى إلغاء ووقفا وتعويضا(٩٢) ٠

ومن الحالات التى يمجها العرف الدولى أن يؤدى الإبعاد الى « تسليم مستتر » ٠ فمن المعروف أن عديدا من دساتير الدول ، ومنها دستور مصر الحالى لعام ١٩٧١ ، تقر حق الالتجاء السياسى لكل اجنبى اضطهد

---

(٩٢) وتصداقا على ذلك ذهب القضاء الإدارى الى اعتبار القرار الصادر بالإبعاد المبنى على اسباب مغرقة فى العمومية او غامضة او مجهلة قرارا خاليا من المبررات ، ومن ثم مخالفا للقانون الذى استلزم قيامها ٠ وإن كان ليس بلازم ان ينص عليها صراحة فى القرار ، بل يكفى أن تكون قائمة فعلا وثابتة فى الأوراق ٠ (ق ١٥٠ لسنة ٨ق جلسة ١٩٥٦/٣/٥) كما إنه ولئن كان ليس بلازم ان يكون إبعاد الأجنبى قائما على إدانته بحكم جنائى ، ذلك أن الشبهات تكفى لسند قرار الإبعاد ، ولكن بشرط ان تكون هذه الشبهات حقيقية وثابتة ، وعلى ذلك فإن ارتكاب الأجنبى إحدى الجرائم وثبوت براءته بسبب مثل عدم كفاية الادلة ، او لبطلان الإجراءات الجنائية ، لا يحول دون إبعاده طالما توافرت التحريات او الوقائع التى تؤيد خطورته ٠ وليس فى ذلك اعتداء على حجية الحكم الصادر بالبراءة ، ذلك أن مجال المؤاخذة امام القضاء يختلف عن مجال الاعتداد بتوافر الخطورة الإجرامية فى حالة إبعاد الاجنبى (حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية ٦٧٨ لسنة ٩ق بجلسة ١٩٥٦/١١/٢٧) ٠

لذلك بدت اهمية التحريات التى يجريها الجهاز الشرطى فى مجال الإبعاد من هذه الزاوية ٠ وبالتالى كان من الواجب تزويدها بالجدية والكفاية ، والصحة والدقة والحيدة والشمول لكافة ظروف الاجنبى ، فلا يكفى لجديتها أن تبنى على مجرد تخوف او خشية الإخلال بالامن ، بل يلزم أن تستخلص من اصول ثابتة تنتجها وتوصل إليها حتى تكون بعيدة عن التعويض او الإلغاء (د٠ قدرى الشهاوى ــ المرجع السابق ص٨٤٩ وما بعدها) وقد قضى فى هذا المقام بانه « إذا قام إبعاد المدعى على تقرير لا يتضمن إلا مجرد تحريات لم تقتنع الوزارة بكفايتها بدليل انها طلبت الأسانيد التى تؤيدها وقد عجز مكتب المخدرات عن تقديم هذه الأسانيد بدعوى انه يكفى لتاييدها الاتهام الموجه للمدعى فى قضية إحراز المخدرات ومتى كان من المسلم ان المدعى برىء فى هذه القضية لإنعدام الصلة بينه وبين الاتهام الموجه فيها فإن معنى ذلك ان التحريات ظلت على حالتها بغير سند يؤيدها مفتقرة الى ما يدعمها ٠

ومن ثم يكون الإبعاد قد بنى على شبهات عاطلة من الدليل ، ولا يكفى لاعتبارها من الأسباب الجدية التى تبرر الإبعاد » (محكمة القضاء الإدارى فى القضية ١٢١٥ لسنة ٥ ق بجلسة ١٩٥٣/٥/٢١) ٠

بسبب الدفاع عن مصالح الشعوب أو حقوق الإنسان أو السلام أو العدالة وبمقتضى أحكام المادة ٥٣٠ من الدستور المذكور ، إذا منحت الدولة حق الالتجاء السياسى لأجنبى ممن يصدق فى شأنهم الوصف المنوه عنه ، يكون تسليم اللاجئين السياسيين محظور • وعلى ضوء هذا فإنه لا يجوز أن يتخذ من إجراء الإبعاد وسيلة مستترة لتسليم لاجىء سياسى من هؤلاء الى دولته الأصلية ، كأن ترسله الى منطقة حدود يضحى فيها عرضة للقبض عليه من سلطات دولته الأصلية(٩٣) •

ما مدى رقابة القضاء الإدارى على قرارات الإبعاد :

على أنه وإن كان لجهة الإدارة سلطة واسعة فى إبعاد الأجانب إلا أن القرار الصادر فى هذا الشأن يخضع لرقابة محكمة القضاء الإدارى فلها أن تفحصه إذا ما طعن فيه صاحب الشأن وأن تفحص الأسباب التى بنى عليها لتستبين مدى مطابقتها للواقع والقانون •

وقد امتدت رقابة القضاء الإدارى على القرارات الخاصة بإبعاد الأجانب الى كافة عناصر هذه القرارات ، فقد راقب القضاء الإدارى عنصرى الاختصاص والشكل • كذلك كان من الطبيعى أن يراقب القضاء الإدارى محل قرار الإبعاد عندما يفرض القانون على الإدارة ما يجب أن تفعله عندما تقرر التصرف ، باعتبار أن سلطة الإدارة فى هذه الحالة تكون مقيدة بالنسبة للمحل • فإذا توافرت شروط الإقامة الخاصة أو العادية بالنسبة للأجنبى ، أوجب القضاء الإدارى عدم جواز إبعاده إلا فى الحالات التى أوردها القانون ، وإلا كانت جهة الإدارة مخطئة فى تطبيق أحكامه •

كما راقب القضاء الإدارى عنصر الغرض فى القرارات التى تتخذها الإدارة بشأن إبعاد الأجانب ، باعتبار أن سلطة الإدارة إزاء ركن الغرض فى القرار الإدارى مقيدة • فإذا كان الغرض الذى يتعين على قرارات الإدارة الخاصة بإبعاد الأجانب ذوى الإقامة الخاصة أو العادية بلوغه هو الصالح العام منظورا إليه من زاوية معينة ، فإنه لا يجوز للإدارة أن تخرج على هذا الغرض وإلا كان قرارها مشوبا بإساءة استعمال السلطة •

وفضلا عن ذلك ، فقد راقب القضاء الإدارى عيب السبب فى قرارات الإبعاد المذكورة • وتصدى لفحص الأسباب التى بنيت عليها ليستبين مدى

---

(٩٣) فؤاد عبد المنعم رياض ـ المرجع السابق ـ فقرة ٣٥١ •

مطابقتها للواقع والقانون(٩٤) : فإذا ما اشتملت الأوراق على بيان الأسباب الباعثة على إصدار قرار الإبعاد ، فإن هذه الأسباب تخضع لرقابة المحكمة . وإذا تبين أن الأسباب التي بنى عليها قرار الإبعاد غير صحيحة ، ولا تتفق مع الواقع ، فإن القرار يكون مستوجب الإلغاء(٩٥) . على أنه قد يكون في أدبيات

---

(٩٤) في القضية رقم ١٣ لسنة ٨ق الصادر فيها الحكم بجلسة ١/١١/١٩٥٥ (مجموعة المكتب الفني لأحكام محكمة القضاء الإداري ـ السنة العاشرة رقم ١٦ ص١٦) ذهبت محكمة القضاء الإداري الى أن ما يثيره المدعي من جدل حول الأسباب الموضوعية التي ارتكن إليها قرار الإبعاد المطعون فيه من الأمور التي تستقل الجهة الإدارية بتقديرها دون معقب عليها مادام أن قرارها في ذلك قد صدر مستندا الى وقائع صحيحة .

(٩٥) راجع أحكام محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٨١٣ لسنة ٥ ق بجلسة ٢١/٣/١٩٥٤ (مجموعة المكتب الفني ـ السنة الثامنة ـ رقم ٥٢٣ ـ صفحة ٢٠٣٠) وفي القضية رقم ٢٤٩ لسنة ٧ق بجلسة ٦/١٢/١٩٥٣ (مجموعة المكتب الفني ـ السنة الثامنة ـ رقم ٩٣ ـ صفحة ٢١٠) وفي القضية رقم ١٤٥٤ لسنة ٥ ق بجلسة ١٥/٦/١٩٥٣ (مجموعة المكتب الفني ـ السنة السابعة ـ رقم ٧٧٧ صفحة ١٥٤٣) . وفي القضية رقم ١٢١٥ لسنة ٥ ق بجلسة ٣١/٥/١٩٥٣ (مجموعة المكتب الفني السنة السابعة رقم ٧١٤ صفحة ١٣٨٠) وفي القضية رقم ٤٦٢ لسنة ٦ق بجلسة ٢٥/٣/١٩٥٣ (مجموعة المكتب الفني السنة السابعة رقم ٤٣٨ صفحة ٧٤٦) وفي القضية رقم ١٥٩٢ لسنة ٥ بجلسة ٨/١٢/١٩٥٢ (مجموعة المكتب الفني السنة السابعة رقم ٧٧ ص١٠٧) وفي القضية رقم ٨٨١ لسنة ٥ ق بجلسة ٢٤/١١/١٩٥٢ (مجموعة المكتب الفني السنة السابعة رقم ٣٩ صفحة ٤٥) .

وكان ما نسب الى المدعي في القضية رقم ٨٤٣ لسنة ٩ ق أنه ضبط يحمل منشورا يستوقع عليه بعض الأفراد واشتملت عبارات المنشور على استنكار استعمال القنبلة الذرية والدعوة الى السلام ومنع الحرب فرأت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر بجلسة ٢٥/٢٢/١٩٥٣ أنه لا يمكن أن يستخلص من تلك العبارات معنى الترويج للمبادىء الشيوعية بل إنها عبارات اشتملت على معان بريئة لخدمة الإنسانية فحسب (راجع المكتب الفني ـ السنة الثامنة رقم ١١٥ ص٢٤٥) وفي قضية أخرى رأت محكمة القضاء الإداري أن امتناع جهة الإدارة عن تسوية إقامة المدعي وتكليفه بالسفر لم يكن لسبب من الأسباب التي نصت عليها المادة الخامسة عشرة من المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ وإنما كان الشك في حقيقة إقامته في البلاد في فترة معينة الأمر الذي أثبتت التحريات عدم صحته . ومن ثم حكمت بجلسة ٤/١/١٩٥٥ بأن قرار الإدارة قد صدر مخالفا للقانون وخليقا بالإلغاء (راجع مجموعة المكتب الفني السنة التاسعة ـ رقم ١٧٥ صفحة ٢١٦) وفي القضية رقم ١٥١٥ لسنة ٥ قضائية حكمت محكمة القضاء الإداري بجلسة ٢٣/٣/١٩٥٣ بأنه مادامت جهة الإدارة لم تزعم في أسباب قرارها المطعون فيه أن في وجود المدعية ما يهدد الأمن العام في الداخل أو في الخارج أو ما يهدد الآداب العامة أو الصحة العامة أو الاقتصاد القومي وإنما الذي يفهم من الأوراق المقدمة في الدعوى أنه لا خطر من وجود المدعية على الأمن أو الاقتصاد أو الآداب فيكون القرار المطعون فيه قد جاء مخالفا للقانون ويتعين إلغاؤه (راجع مجموعة المكتب الفني ـ السنة السابعة ـ رقم ٤٢٩ ـ صفحة ٧٢٩) .

الدعوى أيضا ما يبرر إجراء الإبعاد(٩٦) .

فلا شبه فى أن للدولة حق إبعاد الأجانب ، ولكن هذا الحق ، مقيد بأن يكون الإبعاد شرعا ، أى قائما على أسباب جدية تبرره وتدل على أن فى وجود الأجنبى خطر يهدد الأمن والنظام العام فى البلاد(٩٧) .

---

(٩٦) فإذا خالف الأجنبى شروط منحه الإقامة ولم يحترم ما تفرضه عليه من التزامات باعتباره أجنبيا يخضع لتنظيم خاص فإنه يكون غير جدير بها لخرقه قانون الضيافة . وإذا كانت الضيافة تفرض بعض الواجبات على من يعطيها فإنها تفرض واجبات أهم وأعظم على من يتقبلها ومن يتخذ الضيافة وسيلة لخداع مضيفه أو الإضرار به . فإنه يفقد حقه فى تلك الضيافة (حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٢٦٨ لسنة ٧ق بجلسة ١٩٥٣/٦/٢٤ ـ مجموعة المكتب الفني لأحكام محكمة القضاء الإدارى ـ السنة السابعة ـ رقم ٨٧٠١ صفحة ١٧٩١) .

(٩٧) راجع فى هذا المقام حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٨٦٨ لسنة ٥ ق بجلسة ١٩٥٢/٦/١٨ (مجموعة المكتب الفنى لأحكام محكمة القضاء الإدارى ـ السنة السادسة ـ رقم ٥٣٤ ص١٢٢٥) وفى القضية رقم ٢١٠ لسنة ٦ق بجلسة ١٩٥٣/١١/٢٥ السنة الثامنة ـ رقم ٥٠ ص١١٣ . وفى القضية رقم ٢٤٩ لسنة ٧ق بجلسة ١٩٥٣/١٢/٦ السنة الثامنة ـ رقم ٩٣ ص٢١٠ . وفى القضية رقم ٨٤٣ لسنة ٥ ق بجلسة ١٩٥٣/١٢/١٥ السنة الثامنة ـ رقم ١١٥ ص ٢٤٥ . وفى القضية رقم ٥٠٦ لسنة ٧ ق بجلسة ١٩٥٣/١٢/٢٢ السنة الثامنة ـ رقم ١٤٩ ص٣١١ . وفى القضية رقم ٨٤٢ لسنة ٥ ق بجلسة ١٩٥٤/٢/٢١ السنة الثامنة ـ رقم ٣٧٧ ص٧٤٣ . وفى القضية رقم ٨٣٣ لسنة ٦ق بجلسة ١٩٥٤/٤/٤ السنة الثامنة ـ رقم ٣٨٨ ص٧٦١ . وفى القضية رقم ٣٤٩ لسنة ٧ق بجلسة ١٩٥٤٤/٤/٤ السنة الثامنة ـ رقم ٥٨٤ ص١١٤٠ . وفى القضية رقم ١٤٦٥ لسنة ٥ق بجلسة ١٩٥٢/١٢/٢٨ السنة السابعة ـ رقم ١٤٤ ص ٢٢١ . وفى القضية رقم ١٤٤٩ لسنة ٥ ق بجلسة ١٩٥٣/١/٥ السنة السابعة ـ رقم ١٧١ ص٢٧٥ . وفى القضية رقم ٧ لسنة ٦ق بجلسة ١٩٥٣/٢/٢٦ .

وفى القضية رقم ٧٩ لسنة ٦ق بجلسة ١٩٥٣/٢/١٩ ـ السنة السابعة ـ رقم ٣٣٨ ص٥٧١ . وفى القضية رقم ٢٦٨ لسنة ٦ق بجلسة ١٩٥٣/٣/١٦ ـ السنة السابعة ـ رقم ٤٠٣ ص٦٧٦ . وفى القضية رقم ١٧٥٦ لسنة ٦ق بجلسة ١٩٥٣/٣/٣٠ ـ السنة السابعة ـ رقم ٤٦٨ ص٤٩٧ . وفى القضية رقم ٤٧ لسنة ٦ق بجلسة ١٩٥٣/٤/٩ ـ السنة السابعة ـ رقم ٤٤٩ ص٨٥٤ . وفى القضية رقم ٩٢٦ لسنة ٦ق بجلسة ١٩٥٣/٥/٦ ـ السنة السابعة ـ رقم ٥٩٦ ص١٩٦ . وفى القضية رقم ١٤٥٤ لسنة ٥ ق بجلسة ١٩٥٣/٦/١٥ ـ السنة السابعة ـ رقم ٧٧٧ ص١٥٤٣ . وفى القضية رقم ٥٣١ لسنة ٥ ق بجلسة ١٩٥٤/٣/٢٢ ـ السنة الثامنة ـ رقم ٥٢٦ ص١٠٣٧ .

وقد كانت الفقرة الثامنة من المرسوم الصادر فى ٢٢ من يوليو سنة ١٩٣٥ تنص على مبررات الإبعاد ومن بينها إتيان أعمال من شأنها الإخلال بالآداب العامة ولا تتفق والشرائع السماوية ولا تقره القوانين الوضعية ... أنظر حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ١٦١١ لسنة ٥ ق بجلسة ١٩٥٣/٣/١٦ (مجموعة المكتب الفنى ـ السنة السابعة رقم ٤٠١ ص٦٧٤) .

المخدرات والاتجار فيها(٩٩) وفى حالة انتهاجه لسلوك أخلاقى سيىء(١٠٠) ٠
قيامه بأعمال التجسس لحساب جهات اجنبية(٩٨) ٠ وفى حالة قيامه بتهريب المخدرات والاتجار فيها(٩٩) وفى حالة انتهاجه لسلوك أخلاقى(١٠٠) ٠

وفى حالة القيام بنشاط صهيونى(١٠١) ٠ وفى حالة اعتناق المبادىء

---

(٩٨) حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٢٨٣ لسنة ٦ق بجلسة ١٩٥٤/١/١٣ (مجموعة المكتب الفنى لأحكام محكمة القضاء الإدارى ـ السنة الثامنة رقم ٢١٩ ص٤٥٥) ٠

(٩٩) حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ١٨٥٥ السنة ٦ق بجلسة ١٩٥٤/٣/١٠ (مجموعة المكتب الفنى ـ السنة الثامنة رقم ٤٧٣ ص٦٢٤) وفى هذه القضية اعتبر الأجنبى غير مرغوب فيه لما قام حوله من شبهات حول تجارة المخدرات بعد ان اثبتت التحريات انه أحد افراد عصابة دابت على تهريب المخدرات الى الأراضى المصرية ٠ وفى القضية رقم ٩٠٢ لسنة ٥ ق المحكوم فيها بجلسة ١٩٥٢/١١/٢٣ نسب سلاح الحدود الى الأجنبى انه يرتكب جرائم تهريب الذهب والمخدرات مما حمله على اقتراح وضع اسمه فى القائمة السوداء (راجع مجموعة المكتب الفنى ـ السنة السابعة ـ رقم ٣٢ ص٣٩) ٠

(١٠٠) حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٥٧٠٠ لسنة ٨ق بجلسة ١٩٥٦/١/٣ (مجموعة المكتب الفنى ـ السنة العاشرة رقم ١٥٢ ص١٢٩) وفى هذه القضية كان الثابت من تقارير رجال المباحث وما حواه الملف من أوراق وتحريات يقطع بان المدعية كانت ذات خطر على الآداب العامة وانها تتستر تحت ثياب المربيات للدخول الى المنازل والعائلات ٠ وحكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٢٦١١ ٥ ق بجلسة ١٩٥٣/٣/١٦ (مجموعة المكتب الفنى السنة السابعة رقم ٤٠١ ص٦٧٤) وحكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ١٥٤٦ لسنة ٥ ق بجلسة ١٩٥٣/٣/١٦ (مجموعة المكتب الفنى السنة السابعة رقم ٣٩٩ ص٦٧٢) وقد تمثل سوء السلوك فى وقائع هذه القضية فيما اقدمت عليه المدعية من تزوير وفيما قرره ابن عمها كتابة الى مدير إدارة الجوازات والجنسية خاصا بسمعتها ٠ وحكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٦٢٢ لسنة ٤ق بجلسة ١٩٥١/٢/٦ ـ مجموعة المكتب الفنى السنة الخامسة رقم ١٢٩ ص٥٦٦) وكانت المدعية فى وقائع هذه القضية قد اتخذت من إدارة دور البغاء حرفة ومرتزقا ، وحكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ١٣٢ لسنة ٤ ق بجلسة ١٩٥٠/٢/١٢ (مجموعة المكتب الفنى ـ السنة الخامسة رقم ٦٠ ص٢٦٦) وراجع فى سلامة الإبعاد للاعتياد على الإقراض بالربا الفاحش حكم محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ١٦٦ لسنة ٤ق بجلسة ١٩٥١/١١/٢٧ (مجموعة المكتب الفنى ـ السنة السادسة رقم ٣٣ ص ٥٨) ٠

(١٠١) حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ١٣٤٢ لسنة ٦ ق بجلسة ١٩٥٤/٢/٢٥ (مجموعة المكتب الفنى ـ السنة الثامنة رقم ٤٠٢ ص٧٨٧) وفى هذه القضية كان الثابت ان الأجنبى كان يعمل على ترحيل الإسرائيليين للتجنيد وبصفته سكرتيرا عاما لمؤسسة المركز الاجتماعى للطائفة الإسرائيلية بعبارة اليهود على الهجرة =

الشيوعية والعمل على نشرها(١٠٢) وفى حالة مزاولة التجارة دون إذن والإخلال بتشريعات البلاد(١٠٣) • وفى حالة ارتكاب الجرائم(١٠٤) على أنه ليس بشرط أن يرتكب الأجنبى جريمة حتى يمكن إبعاده بل إن من حق الدولة إبعاده ولو لم يرتكب جريمة ولم يحكم بإدانته فى جريمة نسبت إليه مادام يزاول فى رأيها نشاطا يمسها أو يهدد كيانها أو يجعلها ترتاب فى أمره وتتوجس خيفة فى بقائه(١٠٥) فمتى كان الثابت أن الأسباب التى بنى عليها قرار الإبعاد ـ وهى التى عرضت على اللجنة الاستشارية ـ يبين منها أن إدارة بوليس الآداب هى التى طلبت إبعاد الأجنبى لما ثبت لديها من أنه أعد منزلا للدعارة السرية إذ أنه أثثه بالمنقولات ، وأجر غرفة لبعض الشخصيات

= من مصر الى إسرائيل وذلك بمدهم بمساعدات مالية من نقود الجمعية وكان كثير السفر الى الخارج صيفا وشتاء الى مراكز تجمعات اليهود فى فرنسا وإيطاليا لتسهيل هجرتهم الى إسرائيل ، وكان يقوم بنشاط صهيونى ضار بأمن الدولة فى الخارج والداخل • ولو أنه وصف ما كان يقوم به من صرف المساعدات المالية لفقراء الإسرائيليين بعد أن يتقرر سفرهم نهائيا بأنه عبارة عن مساعدات خيرية إلا أنه إذا فسرت هذه المساعدات على ضوء الظروف والملابسات التى تحيط به فإنها تجىء مؤيدة لتحريات إدارة الأمن العام فى شأن سفره وعن حقيقة نشاطه وحكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٢١٧٤ لسنة ٧ق بجلسة ١٩٥٥/٢/١٧ (مجموعة المكتب الفنى ـ السنة التاسعة رقم ٢٨٥ ص٣٠٨) وفى هذه القضية كان الإبعاد مبنيا على تقرير من إدارة المباحث الجنائية بوزارة الداخلية ورد به أن المدعى وبعض أفراد عائلته من ذوى الميول الصهيونية وأنهم خطر على أمن الدولة لمناصرتهم لدولة إسرائيل التى لا تزال فى حالة حرب مع هذه البلاد •

(١٠٢) حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٣ لسنة ٦ق بجلسة ١٩٥٤/٣/٢٥ (مجموعة المكتب الفنى ـ السنة الثامنة ـ رقم ٥٤٦ ص٧٢) وقام قرار الإبعاد فى هذه القضية على اعتناق المدعى للمبادىء الشيوعية والعمل على نشرها منذ عضويته لجماعة محبى السلام التى تضم الشيوعيين • وحكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٧٥٨٠ لسنة ٧ق بجلسة ١٩٥٥/١١/٨ (مجموعة المكتب الفنى السنة العاشرة ـ رقم ٢٤ ص٢٢) •

(١٠٣) حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٢٦٨ لسنة ٧ق بجلسة ١٩٥٣/٦/٢٤ (مجموعة المكتب الفنى ـ السنة السابعة ـ رقم ٨٧٠ ص١٧٩١) •

(١٠٤) وفى القضية رقم ١٠٩١ لسنة ٦ق بجلسة ١٩٥٣/٣/١٢ ذهبت محكمة القضاء الإدارى الى أنه لا يجوز للأجنبى ، فى مجال الاعتراض على قرار إبعاده أن يحتج بما قد يترتب على رد اعتباره لو صدر حكم لصالحه لأنه حتى صدور قرار الإبعاد لم يكن قد اتخذ أى إجراء بصدد هذا الطلب كما لم تكن المدة التى قررها قانون الإجراءات الجنائية لرد الاعتبار قد انقضت •

(١٠٥) حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ١٢١٥ لسنة ٥ق بجلسة ١٩٥٣/٥/٣١ (مجموعة المكتب الفنى ـ السنة السابعة ـ رقم ٧١١ ص١٣٨) •

للحضور إليها بقصد ارتكاب الدعارة نظير أجر يدفع له شهرياً ، وقد فتش هذا المنزل فى مساء يوم ٢ من اكتوبر سنة ١٩٥٢ حيث وجدت ثلاث غرف بكل منها رجل وامرأة فى حالة تلبس بالدعارة ، وقد اعترف الرجال انهم استأجروا الغرف من الأجنبى المذكور لكى يرتكبوا فيها الفحشاء مع صديقاتهم وأفاد تقرير إدارة بوليس الآداب السابق الإشارة إليه أن المحكمة حكمت ببراءة الأجنبى المذكور ، لا لعدم ثبوت هذه الواقعة الثابتة بحالة التلبس والاعترافات وإنما بنى هذا الحكم على أن مدلول كلمة دعارة لا ينطبق على هذه الحالات حيث أن الأمكنة التى فتشت لا يمكن اعتبارها محالا للدعارة أو الفجور لأنها فى حقيقة الأمر محالا استأجرها ساكنوها بغية إرضاء نزواتهم الشخصية فيها ، وختمت إدارة الآداب تقريرها بأن حكم البراءة – وقد بنى على هذا الأساس – لا ينفى عن الأجنبى المذكور خطورته على الآداب العامة ، وانها صيانة لهذه الآداب تطلب إبعاده عن البلاد ، ومن ثم يكون قرار الإبعاد قد بنى على أسباب جدية مستمدة من أصول تنتجها وتوصل إليها ، مستهدفا تحقيق مصلحة عامة فى حدود السلطة المخولة لوزارة الداخلية فهو قرار صحيح حصين من كل إلغاء ، ولا يؤثر فى ذلك أن يكون قد حكم بالبراءة فى القضية المذكورة ، ذلك أن قرار الإبعاد صدر – على ما ثبت لدى السلطات المختصة من التحقيقات التى تمت فيها – لخطورة الأجنبى على الآداب العامة بصرف النظر عن توافر اركان الجريمة على الصورة التى تقتضى الحكم بالإدانة أو عدم توافرها ، ولا يوجد فيما ذهبت إليه إدارة الآداب العامة ما يعتبر مساساً بالحكم الصادر بالبراءة فى هذه الجنحة ، ذلك انه ليس من الضرورى أن يرتكب الأجنبى جريمة أو يحكم بإدانته عنها لكى تتحقق بذلك خطورته على الآداب العامة وحتى يصح القول إن فى مؤاخذة الأجنبى المذكور عن هذا الاتهام ما يعتبر اعتداء على حجية الحكم الصادر بالبراءة ، فمجال المؤاخذة امام القضاء يختلف عن مجال المؤاخذة بصدد توافر شرط الخطورة على الآداب العامة فى حالة إبعاد الأجنبى على التفصيل السابق شرحه(١٠٦) ٠ وإنه إن كان لا جدال فى أن الإبعاد وإن كان يبدو فى مثل هذه الأحوال كأنه عقوبة تفرض

---

(١٠٦) حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٦٧٨ لسنة ٩ق بجلسة ١٩٥٦/١١/٢٧ (مجموعة المكتب الفنى لاحكام محكمة القضاء الإدارى – السنة ١١ رقم ٤٢ ص٦٥) ٠

على المبعد ، إلا أن الدولة من ناحيتها إنما تنظر إليه على الأخص باعتباره وسيلة من وسائل الأمن تخلص الإقليم من اجنبى غير مرغوب فى بقائه لأسباب ترجع الى امن الدولة وسلامتها وبما لها من حق السيادة والسلطان على إقليمها(١٠٧) ".

وبصفة عامة ، فإنه إذا كانت الرقابة على السبب تتدرج من رقابة على الوجود المادى للوقائع ، الى رقابة على التكييف القانونى للوقائع ، الى رقابة على ملاءمة القرار المتخذ ، فإن الباحث سوف يتبين أن القضاء الإدارى قد راقب الوجود المادى للوقائع فى القرارات الخاصة بإبعاد الأجانب ، وبسط رقابته كذلك على التكييف القانونى للوقائع المذكورة . فإذا وصلنا الى الرقابة على الملاءمة التى درج القضاء الإدارى على رقابتها بالنسبة للحريات العامة للمواطنين المصريين ، نجد أن المحكمة الإدارية العليا تقرر(١٠٨) أنه ليس للقضاء الإدارى فى حدود رقابته القانونية أن يتطرق الى بحث ملاءمة الإبعاد الذى كشفت جهة الإدارة عن سببه ، أو أن يتدخل فى تقدير خطورة هذا السبب ، ومدى ما يمكن ترتيبه عليه من آثار بإحلال نفسه محل وزارة الداخلية فيما هو متروك لتقديرها ووزنها . بل أن وزارة الداخلية حرة فى تقدير اهمية الحالة والخطورة الناجمة عنها والقرار الذى يناسبها ، ولاهيمنة للقضاء الإدارى على ما تكون منه عقيدتها واقتناعها فى شىء من هذا . ذلك أن نشاط هذا القضاء فى وزنه لقرارات الإبعاد ينبغى أن يقف عند حد المشروعية أو عدمها فى نطاق الرقابة الإدارية فلا يجاوزها الى وزن مناسبات قرار الإبعاد أو مدى خطورتها مما يدخل فى نطاق الملاءمة التقديرية التى تملكها الإدارة وتنفرد بها بغير معقب عليها فيها مدام قرارها قد خلا من إساءة استعمال السلطة ومن مخالفة القانون .

ويلاحظ المستشار الدكتور فاروق عبد البر(١٠٩) بصدد رقابة محكمة القضاء الإدارى على قرارات الإبعاد ملاحظتين :

---

(١٠٧) فتوى قسم الرأى لوزارة الداخلية رقم ١٦٦٦ فى ١٩٥١/٣/٢٢ (مجموعة المكتب الفنى لفتاوى اقسام الرأى ـ السنتين الرابعة والخامسة ـ رقم ٩١ ص٢٢١) وفتوى ذلك القسم ايضا رقم ٤٣٣٢م فى ١٩٥١/٩/٣٠ (ذات المجموعة السابقة رقم ٩٢ ص٢٢٣) .

(١٠٨) فى حكمها الصادر فى الطعنين ٢٤ لسنة ٨ق و ٤٥٢ لسنة ٩ق بجلسة ١٩٦٤/٣/٢٨ (الموسوعة الإدارية الحديثة ـ جزء أول ـ ص٥٠٦) .

(١٠٩) راجع مؤلفه « دور مجلس الدولة المصرى فى حماية الحقوق والحريات العامة » ـ جزء أول ـ طبعة ١٩٨٨ ـ ص٢٥٤ و ٢٥٥ بل إننا استبحنا لأنفسنا أن نستخدم عباراته ذاتها فى عرضنا للموضوع .

الأولى : أن رقابة المحكمة لم تقف عند حد الرقابة على الوجود المادى للوقائع ـ كما هو الحال بالنسبة لموقف مجلس الدولة الفرنسى الذى وقف برقابته بالنسبة للقرارات الصادرة فى شأن الأجانب عند حد الرقابة على الوجود المادى للوقائع دون أن يتعدى ذلك الى رقابة سلامة تكييف الإدارة لها ـ بل امتدت هذه الرقابة الى التكييف القانونى للوقائع ٠

الثانية : أن المحكمة فى رقابتها على الأسباب تشترط عادة وجود وقائع معينة أو توافر أسباب جدية لها أصل ثابت فى الأوراق دفعت الإدارة الى اتخاذ القرار ، لكنها أحيانا كانت تقر الشبهات أو التحريات التى تقيم الإدارة عليها قراراتها ٠ ولعل هذا الموقف من جانبها كان من قبيل التردد بين وجوب رقابة الوجود المادى للوقائع باعتبار أن ذلك يمثل الحد الأدنى للرقابة على السبب لا يجوز التنازل عنه ، وبين ضرورة تخويل الإدارة سلطة تقديرية واسعة بالنسبة للقرارات الخاصة بالأجانب ٠

العرض على لجنة الإبعـاد :

نصت المادة الخامسة والعشرين من القانون رقم ٨٩ لسـنة ١٩٦٠ المشار إليه (وكانت تقابلها المادة ١٥ من المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ بشـأن جوازات السـفر وإقامة الأجانب الملغى) على أن لوزير الداخلية بقرار منه إبعاد الأجانب(١١٠) ٠ ولايجوز إبعاد الأجنبى من ذوى الإقامة الخاصة(١١١) إلا إذا كان فى وجوده ما يهدد أمن الدولة أو سلامتها فى الداخل أو الخارج أو اقتصادها القومى ، أو الصحة العامة أو الآداب العامة ، أو السكنية العامة ، أو كان عالة على الدولة ٠ وذلك بعد عرض الأمر على اللجنة المنصوص عليها فى المادة ٢٩ من القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ وموافقتها وتتخذ اللجنة قرارها فى أمر الإبعاد على وجه السرعة ٠

---

(١١٠) على أنـه إذا ثبت أنـه لم تتوافر للأجنبى الشروط اللازمة لاعتباره من الأجانب ذوى الإقامة الخاصة (ومن قبل الإقامة العادية أيضا) فإنه يعتبر من الأجانب الذين لا يشترط لإنهاء إقامتهم قرار من وزير الداخلية بل يكفى صدوره من مدير عام مصلحة الهجرة والجوازات والجنسية (راجع فى ظل المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٣٢٠ لسنة ٦ق بجلسة ١٩٥٥/١٢/١ (مجموعة المكتب الفنى ـ السنة العاشرة ـ رقم ٦٧ ـ ص٥٥) ٠

(١١١) وكان يتساوى فى هذا الحكم أيضا الأجانب ذوى الإقامة العادية فى ظل المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ الملغى أما فى ظل القانون الحالى ٨٩ لسنة ١٩٦٠ فقد قصرت هذه الضمانة الإجرائية على الأجانب ذوى الإقامة الخاصة ٠

وقد خلصت المحكمة الإدارية العليا منذ المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ الملغى والذى ما كانت تختلف احكامه فى هذا الخصوص عن احكام القانون الحالى رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠(١١٢) ـ خلصت المحكمة الإدارية العليا الى أنه وإن اختلفت الشروط والأوضاع ومدى الآثار القانونية فى كل حالة من حالات الإقامة الثلاث الخاصة أو العادية او المؤقتة إلا إنه يلزم فيها جميعا ، طبقا للمادة ١٦ من القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ (وهى تقابل المادة ٩ من المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢) أن تكون بترخيص من وزارة الداخلية ، فإذا كانت الإقامة مؤقتة ترخصت فى تقدير مناسباتها بسلطة مطلقة فى حدود ما تراه متفقا مع المصلحة العامة بأوسع معانيها ، إذ الإقامة العارضة لا تعدو أن تكون صلة وقتية عابرة ـ لا تقوم إلا على مجرد التسامح الودى من جانب الدولة ، ولا تزايلها هذه الصفة مهما تكرر تجديدها ، مادام لم يصدر قرار إدارى ينشىء للأجنبى مركزا قانونيا فى إقامة من نوع آخر ، وإذا كانت الإقامة خاصة أو عادية كان لها أن ترفض الترخيص بها أو تجديدها حتى لو توافرت شروطها الأخرى إذا كان فى وجود الأجنبى ما يهدد أمن الدولة أو سلامتها فى الداخل أو فى الخارج أو اقتصادها القومى أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو السكينة العامة ، أو كان عالة على الدولة ، وذلك بدون حاجة الى العرض على اللجنة المنصوص عليها فى المادة ٢٩ من القانون ٨٩ لسنة ١٩٦٠ وموافقتها إذ أن اشتراط اخذ رأى هذه اللجنة ، إنما يلزم طبقا للمادة ٢٥ من القانون المذكور فى حالة إبعاد الأجنبى من ذوى الإقامة الخاصة خلال مدة الإقامة المرخص له فيها ، فلايلزم اخذ رأيها عند تقدير ملاءمة الترخيص للأجنبى فى الإقامة أو تجديدها أيا كانت صفتها بعد انتهائها ولا عند إبعاد الأجنبى من ذوى الإقامة المؤقتة أو العادية حتى خلال مدة الإقامة المرخص له فيها(١١٣) .

اما بالنسبة للأجانب ذوى الإقامة الخاصة ، فيجب عرض أمر إبعادهم

---

(١١٢) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٦٧٩ لسنة ٢ق بجلسة ١٩٥٦/٨/٤ (مجموعة المكتب الفنى للمبادىء التى قررتها المحكمة الإدارية العليا ـ السنة الاولى ـ رقم ١٢٢ صفحة ١٠٠٧) .

(١١٣) قارن هنا أحكام محكمة القضاء الإدارى السابقة على صدور حكم المحكمة الإدارية العليا ومنها حكمها الصادر فى القضية رقم ١٣٩٦ السنة ٦ق بجلسة ١٩٥٤/٢/٩ (مجموعة المكتب الفنى ـ السنة الثامنة ـ رقم ٣١٧) صفحة ٦٢٣ وفى القضيتين ١٦٢٩ و ١٦٣٢ لسنة ٦ق بجلسة ١٩٥٣/٥/٢١ (مجموعة المكتب الفنى ـ السنة السابعة ـ رقم ٦٧٣ ص١٢٨٢) .

بموجب المادة ٢٥ من القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ على لجنة الإبعاد المنصوص عليها فى المادة ٢٩ من هذا القانون ، للاستيثاق من قيام أسباب الإبعاد التى نصت عليها المادة ٢٦ من القانون المذكور ٠ وهذا الإجراء من الإجراءات الجوهرية لما فيه من ضمان للأشخاص المراد إبعادهم يترتب على إغفاله بطلان قرار الإبعاد(١١٤) ٠

وجدير بالملاحظة أن المادة ٢٥ من القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ الحالى لم يوجب عرض أمر الإبعاد على لجنة الإبعاد فحسب ، بل إن هذه المادة قد استوجبت لمشروعية الإبعاد موافقة اللجنة عليه أيضا ، والقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ قد حقق بذلك ضمانة أوفى عما كانت تحققه المادة ١٥ من القانون السابق رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ إذ كانت تقتصر على مجرد اشتراط أخذ رأى اللجنة السالفة الذكر ولكنه لم يكن يستلزم موافقتها ولهذا كان اسم هذه اللجنة فى ظل القانون ٧٤ لسنة ١٩٥٢ « اللجنة الاستشارية للإبعاد » ٠

ولعل فى هذه اللجنة التى ما عادت استشارية ضمانة قوية ضد الإبعاد الجائر وغير السليم ، وذلك لما تتضمنه اللجنة فى تشكيلها من أعضاء قضائيين ، فضلا عن توافر مزيد من الحيدة فى الأعضاء الذين لا ينتمون لوزارة الداخلية ، ولا يخضعون لسلطان وزير الداخلية الرياسى عليهم ٠

التكليف بالسفر لا يعرض على لجنة الإبعاد :

التكليف بالسفر هو ذلك الأمر الذى يصدر من مدير مصلحة وثائق السفر والهجرة والجنسية الى أحد الأجانب بالخروج من أراضى الدولة نتيجة عدم الرغبة فى استمرار بقائه بأراضيها ٠ فهو وإن كان يقترب من الإبعاد الى حد ما إلا أنه لا يصدر من وزير الداخلية وإنما من سلطة أقل ٠ وهذا الأمر ينصرف الى كل أجنبى من ذوى الإقامة المؤقتة أو العادية متى انتهت مدتها ، أو أضحى فى وجوده ما يهدد الأمن ، أو أصبح عالة على البلاد ولم يعد نفسه لمغادرتها ٠ أما إذا لم تكن إقامة الأجنبى العادية أو المؤقتة

---

(١١٤) حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٢٥ لسنة ٩ق بجلسة ١٩٥٦/١١/٢٧ (مجموعة أحكام محكمة القضاء الإدارى - السنة ١١ رقم ٤١ ص٦٥) والسبب فى إحاطة الأجنبى من ذوى الإقامة الخاصة بضمانة أوفى ضد الإبعاد أن هذا الأجنبى يكون قد استقر عادة بإقليم الدولة ، وارتبطت مصالحه بالدولة ارتباطا وثيقا ٠ ومن ثم يكون من شأن إبعاده أن يلحق به أضرارا كبيرة ٠ ومن ثم كان من العدل أن يقرر المشرع ضمانات تكفل عدم إبعاده دون التحقق من وجود مبررات قوية تستوجب الإبعاد (د٠ فؤاد رياض - ص٤٢٤) ٠

قد انتهت بعد ورؤى إبعاده ـ وجب استصدار قرار من وزير الداخلية بشأنه وذلك كما هو الحال إزاء ذوى الإقامة الخاصة ولكن مع خلاف هو عدم اشتراط القانون عرض حالات الإبعاد لفئة الإقامة العادية والمؤقتة على لجنة الإبعـاد ·

ما الفرق بين قرار الإبعاد وقرار إنهاء الإقامة : هل يجـوز لجهـة الإدارة أن تدفع دعوى إلغاء قرار الإبعاد بعدم قبولها لأن القرار غير صادر من وزير الداخلية ؟

إن القرار الصادر من وزارة الداخلية بتكليف الأجنبى بمغادرة البلاد نهائيا هو قرار يقع بمثابة إبعاد فعلى(١١٥) من حيث نتيجته لو وضع موضع التنفيذ بقطع النظر عن الجهة التى أصدرته مادام قد بنى على رأى الإدارة المختصة ، ولازال قائما لم تسحبه وجائز تنفيذه على الأجنبى فى أى وقت ، ولو امتنع الطعن فى هذا القرار بمقولة إنه ليس ابعادا نهائيا لعدم صدوره من وزير الداخلية لأمكن بذلك مخالفة حكم المادة الخامسة عشر من المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ فى شأن جوازات السفر وإقامة الأجانب(١١٦)·

---

(١١٥) أما الترحيل فيعنى إعادة أحد الأجانب الى خارج الدولة بعد ثبوت دخوله أراضيها خلسة · وفى ذلك يختلف الترحيل عن الإبعاد الذى فيه يكون الأجنبى قد دخل البلاد بطريق مشروع وأقام فيها إلا أنه جدت من الأسباب التى من شأنها أن تجعل إقامته غير مرغوب الاستمرار فيها ·

وهذا الخلاف أصلا ينحصر فى الشكل دون الناحية المادية الموضوعية إذ كلاهما يستلزم خروج الأجنبى الى خارج الحدود · وهو حق لرجل الشرطة القائم على حراسة منافذ وحدود الدولة (راجع ·· قدرى عبد الفتاح الشهاوى الموسوعة الشرطية القانونية طبعة ١٨٧٧ ـ ص٨٣٦) ·

(١١٦) حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٢٠٧ لسنة ٨ق بجلسة ١٩٥٤/٦/٢٩ (مجموعة المكتب الفنى ـ السنة الثامنة ـ رقم ٨٤٤ ص٢٦٠٩) · ويلاحظ أن القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٤٠ بشأن جوازات السفر وإقامة الأجانب كان خاليا من النص على اختصاص موظف معين بإصـدار قرارات إبعـاد الأجانب فى الاحوال التى كان يجيز فيها إبعادهم · ولما كانت إدارة الجوازات والجنسية هى الإدارة المختصة بالإشراف على شئون الأجانب من إقامة وسفر إبعاد ومراقبة فقد ذهبت محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٦٣١٠ق لجلسة ١٩٥٢/١٢/٧ إلا أن قرار الإبعاد الصادر من مدير إدارة الجوازات والجنسية فى ظل القانون يكون قد صدر ممن يملك إصداره (راجع مجموعة المكتب الفنى لأحكام محكمة القضاء الإدارى السنة السابعة رقم ٨٢ ص٩٩) كما ذهبت فى حكمها الصادر فى القضية رقم ١٣٢ لسنة ٣ق بجلسة ١٩٥٠/٢/٧ الى أن ذلك القرار إذا صدر من رئيس قلم مراقبة الاجانب وهو موظف أدنى درجة من مدير إدارة الجوازات والجنسية إثر رفض الطلب الذى تقدم به الأجنبى بشأن تسوية إقامته يكون قد صدر من مختص (راجع مجموعة المكتب الفنى السنة الرابعة رقم ٩١ ص٣٢٨) ·

وهى المادة التى حلت محلها المادة ٢٥ من القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ الحالى . فإذا استندت جهة الإدارة فى دفاعها الى انه لا يجوز للأجنبى ان يعتبر نفسه من ذوى الإقامة الخاصة لسبب او لآخر كانقطاع الإقامة بسبب سبق السفر بنية عدم العودة ، وانه إنما يعتبر من ذوى الإقامة المؤقتة التى يحكمها نص المادة التاسعة من المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ وحلت محلها المادة ٢٠ من القانون الحالى ٨٩ سنة ١٩٦٠ ؛ وهى المادة التى تلزمه بمغادرة البلاد عند انتهاء مدة إقامته مادام لم يحصل قبل ذلك على ترخيص من وزارة الداخلية فى مد هذه الإقامة فإن أمر التكليف بالسفر يكون كافيا فى حق ذلك الأجنبى على أساس حصول هذا التكليف فعلا ، ويكون هو القرار الإدارى النهائى الذى يبت فى مصير بقائه فى البلاد المصرية أو مغادرته إياها مادام ذلك التكليف قائمـا وقابلا للتنفيذ بذاته ، ومن ثم يسـوغ للأجنبى أن يطعن فى هذا القرار بالإلغاء للتخلص من آثاره مادام مسلطا عليه ويكون الدفع بعدم قبول الدعوى القائم على عدم صدور قرار إدارى نهائى بالإبعاد من وزير الداخلية فى غير محله(١١٧) .

على أنه يتعين التفرقة بين قرار الإبعاد وبين التكليف بمغادرة البلاد ، فإن هذا الأخير لا يكون جائزا إلا فى حالة الإقامة المؤقتة التى تمنح لغرض معين . ويتحتم على الأجنبى مغادرة البلاد عند انتهائها إذا لم يصرح له بعدها بالإقامة لفترة أخرى ، بل ولجهة الإدارة فى حالة امتناعه مطلق الحرية فى القبض عليه وترحيله الى خارج الديار .

وعلى ضوء هذه التفرقة لا يكتفى فى حالة الإقامة المستمرة بصدور الأمر للأجنبى بإنهاء إقامته ومغادرة البلاد ، بل لابد من استناد الأمر الى مبررات من الصالح العام ، والى أصول مستمدة من وقائع محددة تجعل هذا الأجنبى غير مرغوب فيه ، وفى بقائه خطر على مصالح الدولة العليا أو على النظام العام والآداب(١١٨) .

---

(١١٧) حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٢٠٧ لسنة ٨ق بجلسة ١٩٥٤/٦/٢٩ (مجموعة المكتب الفنى لأحكام محكمة القضاء الإدارى ـ السنة الثامنة ـ رقم ٨٤٤ ص١٦٠٩) .

(١١٨) حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ١٥٣١ لسنة ٥ ق بجلسة ١٩٥٤/٣/٢٢ (مجموعة المكتب الفنى لأحكام محكمة القضاء الإدارى ـ السنة الثامنة ـ رقم ٥٢٦ ص١٠٣٧) .

هل يجوز الطعن في إجراءات إدارية بمقولة إنها إجراءات تمهيدية للإبعاد ؟

إذا قبض على الأجنبي فرفع دعوى بطلب إلغاء القبض عليه ، وأثناء نظر الدعوى أفرج عنه ، فتكون الخصومة قد انتهت في طلب إلغاء القرار الإداري الصادر بالقبض عليه ، ولا يغير من الأمر شيئا ، وصف الأجنبي للقرار المطعون فيه بأنه صدر تمهيدا لإبعاده عن البلاد ، إذ لا تزال لدى جهة الإدارة فرصة التفكير في ضرورة إصدار مثل هذا القرار في ضوء رقابتها لأعماله ، وحينئذ يحق له أن يطلب في دعوى جديدة ، إلغاء قرار الإبعاد إن صدر هذا القرار ، وكان له في ذلك وجه(١١٩) ٠

أثر الحكم بإلغاء قرار الإبعاد :

إذا طعن في قرار الإبعاد بالإلغاء ، وقضى في الدعوى لصالح المبعد فإنه يعود له مركزه القانوني السابق ويعتبر قرار الإبعاد كأن لم يكن ويصبح لزاما على الجهاز الشرطي أن يرد للطاعن جميع حقوقه على اعتبار أن إقامته مستمرة ٠ وهذا على خلاف حالة إلغاء قرار الإبعاد بقرار إداري آخر ، إذ من شأن إلغاء جهة الإدارة للقرارات الإدارية التي أصدرتها انعدام أثر القرار الملغى بالنسبة للمستقبل فحسب دون المساس بآثاره بالنسبة للماضي إذ تبقى كاملة المفعول ٠ فصدور قرار وزاري بإلغاء قرار إبعاد أجنبي من ذوي الإقامة الخاصة لا يؤثر على القرار الملغى حتى التاريخ الذي صدر فيه القرار الأول ، بل يبقى قرار الإبعاد قائما متمما لآثاره حتى تاريخ إلغائه ٠

وكذلك فإن الطعن بالإلغاء على قرار بالتكليف بالسفر ، يترتب عليه في حالة الحكم بإلغائه أن يعود الطاعن الى مركزه القانوني قبل صدور القرار الملغى مما يترتب عليه اعتبار إقامته كأنها مستمرة ولكن في هذه الحالة نظرا لأن الأجنبي لن يكون من ذوي الإقامة الدائمة سوف يكون عرضة لإصدار جهة الإدارة قرارها برفض تجديد إقامته بعد فوات مدتها ، ولن يكون هذا القرار ممتنعا على الإدارة إصداره وقد لا يجد القضاء الإداري آنذاك مبررا للتعقيب عليه بالإلغاء ٠

إجراءات تنفيذ القرار الصادر بالإبعاد :

نصت المادة ٢٨ من القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ على أن يبين وزير

---

(١١٩) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١٢٣٥ لسنة ٥ ق بجلسة ١٩٥٣/٥/١٢ (مجموعة المكتب الفني ـ السنة السابعة ـ رقم ٦٢١ ـ صفحة ١١٤٣) ٠

الداخلية الإجراءات التى تتبع فى إصدار قرار الإبعاد وإعلانه وتنفيذه وذلك باعتبار الإبعاد إجراء من إجراءات الضبط الإدارى يحتاج الى تنظيمه تنظيما لائحيا يكفل فيما يكفله حماية لحرية الإنسان الذى يقع عليه ذلك الإجراء ٠

يفترض قرار إبعاد الأجنبى إذا ما صـدر ان يلتزم الأجنبى المبعد بمغادرة البـلاد ٠ وله مطلق الحرية فى اختيار البـلد الذى يرحل إليـه تنفيذا من جانبه لقرار الإبعاد ، وسيان فى هذا المقام ان يرحل الأجنبى المبعد الى وطنه أو الى أى بلد آخر يختاره لذلك ٠ كما له مطلق الحرية فى اختيار الطريقة التى يغادر بها البلاد ، وسيان فى ذلك أنيكون سفره الى الخارج برا أو بحرا أو جوا ٠ وكل ذلك بطبيعة الحال رهين بأن تتم المغادرة خلال المهلة المحددة له فى إعلانه بالقرار الصادر بالإبعاد ، وهى عادة خمسة عشر يوما من تاريخ إعلانه بالقرار المذكور بالطرق الإدارية(١٢٠) ٠

وعلى الرغم من أن المادة ٢٧ من القانون ٨٩ لسنة ١٩٦٠ قد نصت على أن لوزير الداخلية أن يأمر بحجز من يرى إبعاده مؤقتا حتى تتم إجراءات الإبعاد ، إلا أن للسلطة الأمنية المختصة أن تترك الأجنبى المبعد طليقا ، حتى ينفذ قرار الإبعاد بنفسه ، متى قدرت تلك السلطة أن ليس فى ذلك ما يهدد الأمن ٠ ومن ثم ليس بلازم فى كل الأحوال إرسال المبعد مخفورا الى المطار او الميناء او نقطة الحدود التى سيتم منها تنفيذ الإبعاد ، أما إذا رأت السلطة الأمنية المختصة غير ذلك ، فإنها يمكن أن تلجأ الى الأمر باحتجازه حتى تمام الإبعاد ، وهذا التدبير فى حد ذاته يجدر أن يكون بالقدر اللازم

---

(١٢٠) حكم محكمة القضـاء الإدارى القضية رقم ٣٢١ لسـنة ٣ق بجلسـة ١٩٥١/١٢/٢٥ (مجموعة المكتب الفنى ـ السنة السادسة ـ رقم ٧٢ ـ ص٢١٠) ٠ وقد نصت المادة الخامسة عشر من قرار وزارة الداخلية فى ٢٠ من مايو سنة ١٩٥٣ بتنفيذ بعض أحكام المرسوم بقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٣ على أن تقوم إدارة الجوازات والجنسية بإبلاغ الأجنبى قرار الإبعاد بالطرق الإدارية وتمنحه مهلة قدرها خمسة عشر يوما من تاريخ الإبلاغ لمغادرة البلاد ما لم ينص فى القرار على غير ذلك ٠ وللمبعد أن يختار الحدود التى يريد الخروج منها وأن يقصدها طليقا ما لم تعين الإدارة العامة المذكورة جهة ليغادر منها البلاد ويجوز النص فى قرار الإبعاد على إرساله الى الجهة مخفورا ونصت المادة السابعة عشر من المرسوم رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ على أن « لوزير الداخلية أن يفرض على الأجنبى الذى صدر قرار إبعاده وثبتت استحالة تنفيذه الإقامة فى جهة معينة والتقدم الى مقر البوليس المختص فى المواعيد التى يعينها القرار وذلك الى حين إمكان إبعاده » ٠

فحسب لتأدية الغرض منه(١٢١) ٠

تعذر تنفيذ الإبعاد لأسباب خارجة عن إرادة المبعد :

في بعض الأحيان يتعذر على السلطة الأمنية المنوط بها تنفيذ قرار الإبعاد تنفيذه فعلا لأسباب خارجة عن إرادة الأجنبي المبعد ، ولاحيلة للسلطات الأمنية حيالها ، وعلى سبيل المثال ، يكون الأجنبي المبعد منتميا لحركة مناهضة لنظام الحكم القائم في بلده ، فترفض سلطاته السماح له بالدخول الى اراضيها ، أو قد تسقط جنسيتها عنه أو لغير ذلك من اسباب تتنوع بتنوع ظروف الحال ، وقد واجهت المادة ٣٠ من القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ مثل هذه الحالات فنصت على « أن لمدير عام مصلحة الهجرة والجوازات والجنسية بقرار منه أن يفرض على الأجنبي الذى صدر قرار بإبعاده وتعذر تنفيذه ، الإقامة في جهة معينة ، والتقدم الى مقر الشرطة المختص في المواعيد التى يعينها القرار وذلك لحين إمكان إبعاده » وقرار تحديد الإقامة في هذا الخصوص هو إحدى وسائل تقييد حرية المبعد خشية الإخلال بامن البلاد ، ولكن لا يعنى في حد ذاته إيقافا أو إلغاء لقرار الإبعاد بل هو تأجيل لآثاره فحسب ، وذلك الى حين زوال ما كان يحول دون التنفيذ ٠ وبذلك فهو مجرد تدبير من التدابير الممنوحة للسلطة الأمنية من اجل كفالة امن الدولة إزاء ما قد يسببه عدم إبعاد الأجنبي من آثار ضارة ، مع الاعتداد بان عدم تحقق مغادرة البلاد تنفيذا لقرار الإبعاد امر غير راجع لإرادة الأجنبي المبعد ٠ ولوزال السبب الحائل دون ذلك واصر الأجنبي على عدم تنفيذ الإبعاد بإرادته ، فإنه يعرض نفسه للمحاكمة الجنائية (المادة ٣٨ من القانون ٨٩ سنة ١٩٦٠) شانه في ذلك شان امتناعه عن تنفيذ القرار الصادر بتقييد إقامته في جهة معينة(١٢٢) ٠

---

(١٢١) حكم محكمة القضاء الإدارى في القضية رقم ٧٠٦ لسنة ٦ق بجلسة ١٩٥٣/١١/٨ (مجموعة المكتب الفنى السنة الثامنة رقم ٦ ص٧) وفى القضية رقم ١٧٩ لسنة ١ق بجلسة ١٩٤٧/١٢/٨ (مجموعة المكتب الفنى السنة الثانية رقم ٣٢ صفحة ١٣٠) فإذا كان الثابت من أوراق الدعوى أن الحكومة رات إبعاد المدعى على اعتبار أنه أجنبي وليست له في مصر إقامة شرعية فخابرت القنصلية اليونانية ظنا بانه من رعايا اليونان لتمنحه جواز سفر يونانى وحجزته الحكومة خلال ذلك على ذمة إبعاده ولما أجابت القنصلية اليونانية بأن المدعى لا ينتمى إليها اخلت سبيله حتى تتبين الجهة التى يرحل إليها فإنها لا تكون قد حجزته على ذمة إبعاده إلا بالقدر الذى تستلزمه الإجراءات في مثل هذه الظروف ـ راجع حكم محكمة القضاء الإدارى في القضية رقم ١٧٩ لسنة ١ق آنف الذكر ٠

(١٢٢) د٠ قدرى عبد الفتاح الشهاوى ـ المرجع السابق ـ ص٨٣٤ ٠

ما مدى تاثير قرار الإبعاد على أسرة المبعد ؟

على أنه مادام ان الإبعاد لا يعتبر عقوبة بل وسيلة من وسائل تحقيق الأمن بإقليم الدولة فلا يشترط ان يعاقب افراد اسرة المبعد او يشتركوا فعلا فيما ابعد من اجله بل يكفى ان يكون لدى الدولة حسب ظروف كل موضوع وملابساته ما يرجح مظنة إشتراك هؤلاء مع عميدهم فيما اقتضى إبعاده ٠

وأسرة المبعد فيما يتعلق بهذا الأمر هم الأشخاص الذين يعولهم ، اما غيرهم من الراشدين الذين لهم مال او عمل مستقل عن مال أو عمل أبيهم فلا يبعدون إلا إذا ما بدر منهم شخصيا ما يوجب إبعادهم أيضا ٠

وعلى هذا فبالنسبة للأجنبى المبعد إذا ما ترجح لدى جهة الإدارة ان اسرته كانت تشارك عميدها فيما ابعد من اجله - ولا يشترط صدور حكم يثبت ذلك الاشتراك او إدانتهم معه - فيمكن إبعادها ، وخصوصا ان وجود الأسرة بعيدة عن عميدها امر مخالف لطبيعة الأشياء سيما وأن المقتضيات الاجتماعية تقتضى حسب الأصل إلحاق الزوجة بزوجها ، طالما ان عودته بطريق مشروع الى الإقليم المبعد منه غير مرجحة ٠

ويحسن ان يترك لمن تريد جهة الإدارة إبعادهم فرصة يتمكنون خلالها من تسوية حالتهم أو تظلمهم من امر الإبعاد ، إذا ما كان لديهم من الأسباب ما يدعو الى ذلك ، لما فى هذا الأمر من تحقيق للعدالة وروح القانون(١٢٣) ٠

هل القرار الصادر بإبعاد الزوجة لأسباب تتعلق بها يكون صحيحا ولو كانت علاقتها الزوجية قائمة بزوج من اصحاب الإقامة ؟

لا عبرة بما تتذرع به الزوجة من ان علاقتها بزوجها لاتزال قائمة فى نظر القانون ، وأنها تتبع زوجها فى حق إقامته بالبلاد ، إذ ان أسباب الإبعاد التى تقوم بأحد الزوجين لا تعوق حكم القانون من وجوب إبعاده(١٢٤) ٠

---

(١٢٣) فتوى قسم الرأى وزارة الداخلية رقم ١٦٦٦ فى ١٩٥١/٣/٢٢ (مجموعة المكتب الفنى لفتاوى اقسام الرأى - السنتين الرابعة والخامسة - رقم ٩١ ص٢٢١) ٠

(١٢٤) حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٤٣٤٨ لسنة ٨ق بجلسة ١٩٥٥/١٢/٣٠ (مجموعة المكتب الفنى لأحكام محكمة القضاء الإدارى - السنة العاشرة رقم ١٢١ ص١٠١) ٠

الآثار التى تترتب على صدور قرار نهائى بالإبعاد :

تنص تشريعات الدول عادة على اعتبار مخالفة قرار الإبعاد جريمة يعاقب عليها بالحبس • فإذا ما استمر الأجنبى مقيما بإقليم الدولة بالرغم من صدور قرار بإبعاده أو عاد الى هذا الإقليم بعد خروجه بالرغم من قيام قرار الإبعاد ، فإنه يقع تحت طائلة القوانين الجنائية فإذا ما استوفى العقوبة ابعد ثانية عن إقليم الدولة •

وعقوبة التشريع المصرى فى هذا المقام هى الحبس مع الشغل مدة لا تقل عن ثلاثة اشهر ولاتزيد عن سنتين أو الغرامة التى لاتقل عن خمسين جنيها ولاتزيد على مائتى جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين •

ويبين من ذلك ان عدم مغادرة الأجنبى المبعد للبلاد باختياره فى الفترة المحدودة له يجعل إقامته بعد ذلك غير مشروعة •

إدراج المبعد بقوائم الممنوعين :

نص قرار وزير الداخلية رقم ٩٧٥ لسنة ١٩٨٣ بشأن تنظيم قوائم الممنوعين على أنه عند صدور قرار بالإبعاد يدرج اسم الأجنبى بقائمة منع الدخول ويرفع بعد مضى ثلاث سنوات من تاريخ الإبعاد (مادة ٢) •

سقوط حق المبعد فى إقامته السابقة :

وإذا ما غادر المبعد إقليم الدولة ، فلا يجوز له بعد ذلك أن يعود الى البلاد مادام قرار الإبعاد قائما • ويترتب بذلك على القرار الصادر بالإبعاد سقوط حق الأجنبى المبعد فى الإقامة التى كانت له • فإذا وافقت جهة الإدارة على عودته الى البلاد لغرض خاص معين اعتبر ذلك من قبيل الترخيص فى إقامة عارضة مبتداة • ومن ثم عليه مغادرة البلاد إذا رفضت الإدارة تجديدها لأسباب تتعلق بأمن الدولة والصالح العام ولا يحول دون ذلك توافر مصلحة شخصية للأجنبى فى التجديد •

وفى القضية التى كانت معروضة على المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٧٦٧ سنة ٥ق(١٢٥) المحكوم فيه بجلسة ١٩٦٠/١٢/٢٤ كان المدعى

---

(١٢٥) راجع الموسوعة الإدارية الحديثة ـ الجزء الأول ـ ص٥٠٧ •

فى الماضى من الأجانب ذوى الإقامة الخاصة بالبلاد ، إلا أن حقه فى هذه الإقامة سقط وزالت آثارها القانونية بعد إذ صدر القرار رقم ١٧ من وزير الداخلية فى ١٩٥٦/١١/٢٥ بناء على تحريات إدارة المباحث العامة وموافقة اللجنة المختصة بإبعاده لخطورته على أمن الدولة وسلامتها ونشاطه المعادى إبان العدوان الثلاثى على مصر سنة ١٩٥٦ ، وإذ نفذ القرار بمغادرته هو وزوجته البلاد الى فرنسا فى ١٧ من نوفمبر سنة ١٩٥٧ بعد سحب بطاقتى إقامتهما الخاصة رقمى ٢٦٣٥٨ و ٢٦٣٥٩ وإدراج اسميهما فى ١٧ مايو سنة ١٩٥٧ فى قائمة الممنوعين من دخول البلاد وعدم طعنه قضائيا فى هذا القرار فى الميعاد القانونى ، فإن موافقة وزارة الداخلية بعد ذلك على عودته الى البلاد ومنحه تأشيرة بالإذن بدخول مصر عاد بمقتضاها فى ٢٣ من ابريل سنة ١٩٥٨ لغرض خاص معين هو زيارة والدته المسنة بعد وفاة والده ، ولمدة محددة موقوتة مدتها شهران على سبيل التسامح المحض لدواعى الإنسانية ، إنما يكون ذلك بمثابة السماح له بوصفه أجنبيا بدخول البلاد لإقامة عارضة مبتداة مما تترخص فيه الإدارة بسلطتها التقديرية فى حدود ما تراه متفقا والمصلحة العامة فلها أن ترخص ابتداء فى الإقامة أو لا ترخص كما لها تحديد مدة هذه الإقامة وكذا تجديدها إذا انتهت أو عدم تجديدها ، ومتى انتهت الإقامة العارضة المرخص فيها ورفضت الإدارة تجديدها لما قام لديها من أسباب مبررة تتصل بالأمن وبالصالح العام ويرجع إليها تقدير خطورتها وجب على الأجنبى مغادرة البلاد فورا ولا يحول دون إيثار الصالح العام وتغليب جانب الأمن وضروراته وسلامة الدولة فى هذا الشأن وجود مصلحة شخصية للأجنبى بالبلاد تتحقق ببقائه فيها فترة من الزمن ٠

هل تقصير جهة الإدارة فى التحرى ومرور وقت طويل دون نفاذ قرار الإبعاد يحتج به ؟ إذا صدر قرار بإبعاد الأجنبى ثم منح إقامة بعد ذلك نتيجة لغش صادر منه ٠ فهل يكون إنهاء تلك الإقامة صحيحا ؟

فى القضية رقم ١٠٩١ لسنة ٦ق كانت الإدارة العامة قد قصرت فى التحرى عن الملف الأصلى للأجنبى الثابت به قرار إبعاده ، ولم يستطلع فى منح الإقامة رأى إدارة جوازات الإسماعيلية أو مديرية الشرقية التى كان يقيم فى دائرة اختصاصها الأجنبى المدعى إلا أن محكمة القضاء الإدارى فى حكمها الصادر فى هذه القضية بجلسة ١٩٥٣/٣/١٢(١٢٦) ، رأت أنه

---

(١٢٦) مجموعة المكتب الفنى لأحكام محكمة القضاء الإدارى ـ السنة السابعة رقم ٣٩٠ صحيفة رقم ٦٥٨ ٠

وإن كانت جهة الإدارة قد قصرت ذلك التقصير إلا أن الأجنبى المذكور وقد سلك من ناحيته طريقا غير قويم فى الحصول على مد لإقامته فلا يجوز أن يفيد من ذلك فيتخذ منه دليلا على عدول السلطة الإدارية عن قرار إبعاده ٠ فقرار الإبعاد قد صدر من وزير الداخلية مطابقا للقانون واستند فيه الى وقائع صحيحة ثابتة واستوفيت فى شأنه الإجراءات القانونية فهو لذلك قرار صحيح واجب النفاذ ، ولا يؤثر فى ذلك فوات وقت طويل دون نفاذه إذا تبين أن ذلك كان بفعل الأجنبى المدعى ٠

ومن ثم خلصت محكمة القضاء الإدارى الى أن إنهاء إقامة ذلك الأجنبى بالبلاد تنفيذا لذلك القرار أمر لا شائبة فيه ٠

ما الحكم بالنسبة لأجنبى صدر قرار إبعاده لارتكابه فعلا جنائيا ثم زالت عن الفعل بعد صدور القرار بالإبعاد صفته الجنائية ؟

يتعين للحكم على مشروعية القرار الإدارى الرجوع الى القوانين القائمة وقت صدوره والى الظروف التى لابسته ، ومدى تحقيقه للصالح العام ، دون ما يصدر من قوانين لاحقة ، أو ما يستجد من ظروف يكون من شأنها زوال السند القانونى للقرار أو تعديل المركز الذى أنشاه ٠

ومن ثم فإنه لا يؤبه بما ينعاه الأجنبى على القـرار الصـــادر من وزارة الداخلية بإبعاده عن الديار المصرية مخالفته للقانون ، لعدم قيامه على سبب من الأسباب الواردة بالمادة ١٥ من القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ الخاص بإقامة الأجانب ، بمقولة أن الحكم الصادر ضده من المحكمة العسكرية بحبسه سنتين وتغريمه ٥٠٠ جنيه لنقله مواد غذائية وحاجات أولية الى منطقة القنال بقصد التعامل فيها مع قوات الجيش البريطانى لم يعد يصلح دليلا على خطورته على الأمن العام ، بعد أن تم توقيع الاتفاق بين مصر وبريطانيا على جلاء قواتها عن هذه المنطقة وإلغاء قرار وزير التموين الذى حوكم من أجل مخالفته ، وما أعقب ذلك من تقرير النيابة بوقف تنفيذ العقوبة عليه وإنهاء آثارها الجنائية ، وأمرها بسحب سوابقه ، فلم يعد لهذه التهمة أثر فى نطاق القانون ، ولم تعد جريمة يعاقب عليها الشـارع ، ذلك أنه اسـتبان من ملف الأجنبى بإدارة الجوازات والجنسـية ، أن القـرار الصادر بإبعاده قد صدر من وزير الداخلية فى مايو سنة ١٩٥٤ بعد موافقة اللجنة الاستشارية للإبعاد بجلستها المنعقدة فى ٢٧ من ابريل سنة ١٩٥٤ ، أى أنه صدر فى وقت لم يكن قد تم فيه هذا الاتفاق أو اتخذت هذه الإجراءات التى يشير إليها الأجنبى ، والتى تعتبر الجريمة بسببها كأنها لم تكن ، ومن

ثم تكون الإدارة محقة فى اعتبار ما ارتكبه مثل هذا الأجنبى من الاتجار مع القوات الإنجليزية ـ تلك القوات التى كانت تحتل البلاد غصبا عن أهلها ـ عملا يهدد أمن الدولة وسلامتها ، مما ينطوى تحت المادة ١٥ من القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٢ سالف الذكر(١٢٧) ٠

---

(١٢٧) حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ٥٠٦ لسنة ٩ق بجلسة ١٩٥٦/١٠/١٦ (مجموعة المكتب الفني لأحكام محكمة القضاء الإدارى ـ السنة ١١ ـ رقم ٢ ـ ص٤) ٠

فهرس

صفحة

صفحة

صفحة

المطبعـة العالميـــة
١٦ و ١٧ شارع ضريح سعد ٠ القاهرة ـ تليفون ٣٥٤٩٣١٧

رقم الإيداع بدار الكتب القومية
١٩٩٦/٤٢٣١

هذه الموسوعة

حقوق الإنسان ، فكر وتاريخ ونظم ، وتتضمن « موسوعة حقوق الإنسان » سلسلة من البحوث عن هذه الحقوق تتصدى لدراسة مفاهيم حقوق الإنسان ، وما صدر من وثائق دستورية ودولية عبر التاريخ بشأنها · كما تتصدى لأوضاع حقوق الإنسان تبعا للظروف التى تتعامل معها ، وعلى الأخص فى الظروف غير العادية أو الاستثنائية التى تمر بها المجتمعات والدول · ثم تعرض الموسوعة بالتفصيل مضامين حقوق الإنسان من فكرية واقتصادية وسياسية وغيرها ، وترصد الضمانات الفعالة لحمايتها وكفالة أدائها لما هو مرجو منها فى خدمة الصوالح الإنسانية ·

وتعتبر بحوث هذه الموسوعة اسهامة جادة وبناءة فى خدمة الأهداف السامية التى كرس لها جهابذة الفكر القانونى جهودهم ، وضحى نفر ليس بالقليل من خيرة أبناء الإنسانية فى مختلف الأوطان والأزمان بأرواحهم من أجلها ·

وتبدأ « موسوعة حقوق الإنسان » فى تقديم البحوث الآتيــة :

١ ــ الأسس الدستورية للحريات الفردية ·

٢ ــ المنع من السفر ·

٣ ــ حرية التعبير بالسينما ·

٤ ــ الحق فى الخصوصية ·